

behorend bij ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

ontwerp-nota van toelichting bij ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, ook wel genoemd Amvb Ruimte

I ALGEMEEN DEEL

A. Inleiding

1. Waarom een algemene maatregel van bestuur die regels stelt ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen
2. Eerste stap

B. Algemene toelichting

1. Directe regels ter zake van de inhoud van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten
 - 1.1 Algemeen
 - 1.2 Regels die bepaalde inhoudelijke beperkingen stellen aan bestemmingsplannen
 - 1.3 Regels ter zake van de voorbereiding van en de toelichting bij bestemmingsplannen
2. Grondslag voor medebewind
3. Gevolgen van de regels in het besluit die direct het bestemmingsplan en daarmee gelijk te stellen besluiten betreffen
4. Aanwijzing en begrenzing van gebieden bij dit besluit
5. Samenloop van regels in één gebied
6. Horizonbepalingen in structuurvisie, voorheen pkb's

C. Hoofdstuksgewijze toelichting

1. Algemene bepalingen
2. Nationale belangen
 - 2.1 Rijkswaardwegen
 - 2.2 Project Mainportontwikkeling Rotterdam
 - 2.3 Kustfundament
 - 2.4 Grote rivieren
 - 2.5 Waddenzee en waddengebied
 - 2.6 Defensie
 - 2.7 Hoofdwegen en hoofdspoorwegen
 - 2.8 Elektriciteitsvoorziening
 - 2.9 Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen
 - 2.10 Ecologische hoofdstructuur
 - 2.11 Primaire waterkeringen buiten het kustfundament
 - 2.12 IJsselmeergebied (uitbreidingsruimte)
 - 2.13 Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde
3. Overige bepalingen

D. Totstandkoming en toetsing van de gevolgen van het besluit

1. Totstandkoming van het besluit
 - 1.1 *Eerste ontwerp op grond van Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid*
 - 1.2 *Geactualiseerd ontwerp op basis van ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*
2. Toetsing van de gevolgen van het besluit
 - 2.1 *Uitvoerings- en handhavingsaspecten*
 - 2.2 *Lasten voor de overheid verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming*

2.3 Bestuurlijke lasten en financiële gevolgen voor andere overheden

2.4 Lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

3. Adviezen en overwogen voorstellen
4. Relatie met andere besluiten
5. Relatie met fundamentele herziening van het omgevingsrecht

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

I ALGEMEEN DEEL

A. Inleiding

1. *Waarom een algemene maatregel van bestuur, die regels stelt ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen*

De ruimtelijke ordening krijgt gestalte door de inzet van uiteenlopende bevoegdheden en middelen: juridisch, financieel, bestuurlijk en communicatief. Bij de toedeling van de bevoegdheden krachtens de Wro is de wetgever uitgegaan van de gedachte 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid': een overheidsniveau dat verantwoordelijk wordt gehouden voor een bepaald ruimtelijk beleid, heeft ook de bevoegdheden toebedeeld gekregen om die verantwoordelijkheid waar te maken. Rijk, provincies én gemeenten hebben in de Wro in beginsel dezelfde wettelijke bevoegdheden.

Voor de realisatie van ruimtelijk beleid, neergelegd in structuurvisies, zetten de bestuursorganen op de drie niveaus in de praktijk een combinatie van bevoegdheden en middelen in: de zogenaamde instrumentenmix. Bij de meeste nationale ruimtelijke belangen ligt het zwaartepunt bij communicatieve en bestuurlijke instrumenten. Ook de inzet van financiële middelen blijft van belang. De inwerkingtreding van de Wro heeft daarin geen wijzigingen aangebracht. De verbinding tussen de drie overheidsniveaus wordt langs twee wegen bereikt. De eerste – niet in de Wro opgenomen – weg betreft de overleg- en afstemmingsvormen tussen de overheden over de aanwending van bevoegdheden, inzet van (financiële of communicatieve) middelen of het treffen van bestuurlijke maatregelen. Die afstemming is erop gericht duidelijkheid te geven over de belangen en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen, om congruentie van beleid te bewerkstelligen en tegenstrijdige doelstellingen en besluiten te voorkomen.

Onderkend is dat deze weg niet in alle gevallen tot de gewenste of tijdige afstemming zal leiden, met name niet wanneer de belangenafweging van lagere overheden niet parallel loopt of hoeft te lopen met de belangenafweging die op een hoger niveau is gemaakt.

Daarom heeft de wetgever in de Wro, ter waarborging van de nationale of provinciale belangen, een tweede weg aangegeven: de begrenzing van besluitmogelijkheden van lagere overheden in de 'juridische kolom'. Indien provinciale of nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken kunnen bij of krachtens provinciale verordening respectievelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Deze vorm van normstelling is feitelijk nieuw in vergelijking met de oude WRO, maar sluit wel aan op de vroegere pkb's met concrete beleidsbeslissingen (cbb's) en beslissingen van wezenlijk belang, die ook van betekenis waren voor de lagere overheden.

In de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna ook: SVIR) geeft het kabinet een totaalbeeld van het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid op rijksniveau. In de structuurvisie worden belangrijke andere accenten geplaatst op het brede gebied van ruimtelijke ordening en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het betekent voor de ruimtelijke ordening in brede zin een decentralisatie van rijkstaken en bevoegdheden en actualisatie van het Nationaal Ruimtelijk Beleid. De SVIR vervangt de Nota Ruimte, de Structuurvisie Randstad 2040, de Nota

Mobiliteit¹, de MobiliteitsAanpak, de structuurvisie voor de Snelwegomgeving en de ruimtelijke doelen en uitspraken in de PKB Tweede structuurschema Militaire terreinen, de Agenda Landschap, de Agenda Vitaal Platteland en Pieken in de Delta. Daarmee is de SVIR de 'kapstok' voor uitwerkingen van beleid met ruimtelijke consequenties. De structuurvisies (voorheen pkb's) Project Mainport Rotterdam, Structuurschema Elektriciteitsvoorziening III en 3e Nota Waddenzee alsook het Nationaal Waterplan blijven bestaan. Deze structuurvisies zijn gedetailleerder dan de SVIR, of bestrijken een breder beleidsterrein dan alleen het ruimtelijke domein, en blijven als uitwerking van de SVIR bestaan. De SVIR heeft als horizon 2040, maar geeft vooral het kader voor de acties en beslissingen die op de korte termijn worden genomen.

Het kabinet heeft in de genoemde SVIR vastgesteld dat voor een beperkt aantal onderwerpen de bevoegdheid om algemene regels te stellen zou moeten worden ingezet. Het gaat om de volgende nationale belangen: Rijkswaagen, Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Kustfundament, Grote rivieren, Waddenzee en waddengebied, Defensie, Ecologische hoofdstructuur, Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde, Hoofdwegen en hoofdspoorwegen, Elektriciteitsvoorziening, Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen, Primaire waterkeringen buiten het kustfundament en IJsselmeergebied (uitbreidingsruimte).

De SVIR bepaalt welke kaderstellende uitspraken zodanig zijn geformuleerd dat deze bedoeld zijn om beperkingen te stellen aan de ruimtelijke besluitvormingsmogelijkheden op lokaal niveau. Ten aanzien daarvan is een borging door middel van normstelling, gebaseerd op de Wro, gewenst. Die uitspraken onderscheiden zich in die zin dat van de provincies en de gemeenten wordt gevraagd om de inhoud daarvan te laten doorwerken in de ruimtelijke besluitvorming. Zij zijn dus concreet normstellend bedoeld en worden geacht direct of indirect, d.w.z. door tussenkomst van de provincie, door te werken tot op het niveau van de lokale besluitvorming, zoals de vaststelling van bestemmingsplannen. Het voorliggende Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) bevestigt in juridische zin die kaderstellende uitspraken.

Dit kabinet kiest ervoor de normering uit het Barro zoveel mogelijk direct te laten doorwerken op het niveau van de lokale besluitvorming. Slechts daar waar een directe doorwerking niet mogelijk is, bij de Ecologische Hoofdstructuur (de artikelen worden later aan het Barro toegevoegd) en bij de Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde is gekozen voor indirecte (doorwerking via provinciaal medebewind. In paragraaf B.2 wordt hierop nader ingegaan.

In het voorstel tot wijziging van de Wro (Spoedwet Wro) wordt, naar aanleiding van het Raad van State-advies over Besluit algemene regels Ruimtelijke ordening (Barro), eerste tranche, de wettelijke grondslag voor het provinciaal medebewind en ontheffingen verbeterd. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State voorziet het Barro thans ook in een bij dit besluit behorende ministeriële regeling. In deze regeling is de begrenzing opgenomen van de gebieden uit de titels 2.6 (Defensie), 2.7 (Hoofdwegen en hoofdspoorwegen) en 2.9 (Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen) waarvoor een reservering of een vrijwaring geldt. De aanduiding van deze gebieden is opgenomen in het Barro.

¹ In bijlage 1 van de SVIR is limitatief opgenomen welke essentiële beleidsbeslissingen uit de Nota Mobiliteit geldig blijven. Deze onderwerpen werken via de Planwet verkeer en vervoer door naar decentrale plannen. Alle overige onderdelen van de Nota Mobiliteit zijn vervangen door deze structuurvisie.

2. *Eerste stap*

Het SVIR is in ontwerp op PM aan beide Kamers ter behandeling toegezonden. Na de zomer 2011 (PM) zal de benodigde Plan-MER aan de SVIR worden toegevoegd en aan beide Kamers toegezonden. Na parlementaire behandeling zal de SVIR worden vastgesteld en kan deze in werking treden. Een deel van het Barro is gebaseerd is op eerdere pkb's en beleidsnota's die in de SVIR worden herbevestigd. Deze onderdelen kunnen de nahanprocedure volgen en vervolgens in werking treden.

Het betreft de volgende onderdelen:

- Project Mainportontwikkeling Rotterdam;
- Kustfundament;
- Grote rivieren;
- Waddenzee en waddengebied;
- Defensie, en
- Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde.

De regels betreffende de Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde kunnen overigens pas in werking treden, zodra de hiervoor bedoelde Spoedwet Wro in werking treedt (afhankelijk van de parlementaire behandeling).

Op een later moment, naar verwachting medio 2012, zal het besluit worden aangevuld met voorschriften voor de andere beleidskaders uit de SVIR, het Nationaal Waterplan en het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. Het gaat hierbij om de volgende onderwerpen:

- Rijksvaarwegen;
- Hoofdwegen en hoofdspoorwegen;
- Elektriciteitsvoorziening;
- Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen;
- Ecologische hoofdstructuur;
- Primaire waterkeringen buiten het kustfundament, en
- IJsselmeergebied (uitbreidingsruimte).

B. Algemene toelichting

§ 1 *Directe regels ter zake van de inhoud van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten*

1.1 Algemeen

Voor de nationale belangen die kaderstellend zijn voor besluiten van gemeenten zijn in het besluit regels opgenomen die direct het bestemmingsplan en daarmee gelijk te stellen besluiten betreffen. Zij strekken ertoe dat de nationale ruimtelijke afweging, die door het kabinet in samenspraak met de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal is gemaakt, bij besluitvorming over bestemmingsplannen wordt gerespecteerd.

1.2 Regels die bepaalde inhoudelijke beperkingen stellen aan bestemmingsplannen

Een groot deel van de regels, opgenomen in dit besluit, richt zich rechtstreeks tot de bestuursorganen die belast zijn met de besluitvorming over bestemmingsplannen, provinciale inpassingplannen, beheersverordeningen,

projectuitvoeringsbesluiten² en omgevingsvergunningen³ waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. Het merendeel van die regels legt bepaalde beperkingen op. Daarin is een gradatie te onderkennen. Soms zijn die geformuleerd als een 'ja, mits' - of als een 'ja, voor zover' bepaling. Zo'n bepaling laat het bestuursorgaan een grote beleidsvrijheid om zijn eigen ruimtelijke beleid vorm te geven mits een of enkele specifiek benoemde belangen worden gevrijwaard van inbreuken. Een voorbeeld daarvan is de regel in het besluit dat een nieuw bestemmingsplan of een wijziging van een bestaand bestemmingsplan dat betrekking heeft op het kustfundament alle bestemmingen kan bevatten, die het bestuursorgaan nodig oordeelt voor een goede ruimtelijke ordening van dat gebied mits hierdoor geen significante belemmering ontstaat voor de instandhouding of de versterking van het zandige deel van het kustfundament.

Een ander voorbeeld is te vinden in de titel Waddenzee: op de Waddeneilanden kan een bestemmingsplan de uitbreiding van de bestaande vliegvelden mogelijk maken voor zover die uitbreiding noodzakelijk is voor de verbetering van de vliegveiligheid. Beperkingen die iets verder gaan, kunnen worden aangeduid als een 'nee-tenzij' bepaling. Een dergelijke bepaling maakt het alleen mogelijk ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan indien het specifiek te beschermen belang niet wordt aangetast. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bescherming van de ecologische hoofdstructuur. Hier worden alleen nieuwe ruimtelijke activiteiten toegestaan die de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur niet significant aantasten.

Voor een strakkere beperking is een 'nee-als' bepaling gekozen. Een voorbeeld hiervan is de regel dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een rivierbed geen belemmeringen mag laten ontstaan voor de vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier. Tenslotte zijn er in het besluit ook stringente 'nee' bepalingen te onderkennen, bijv. de bepaling dat een bestemmingsplan voor de Waddenzee niet de bouw van windmolens in de Waddenzee mogelijk mag maken.

Van een ander karakter zijn de bepalingen die een directe eis bevatten ten aanzien van de inhoud van een bestemmingsplan. Titel 2.2 (Project Mainportontwikkeling Rotterdam) bevat daarvan enkele duidelijke voorbeelden, bijvoorbeeld de inhoudelijke eis dat een bestemmingsplan voor de landaanwinning (Maasvlakte 2) voor een oppervlakte van ten hoogste netto 1000 hectare uitgeefbaar bedrijventerrein mogelijk maakt. Ook in het hoofdstuk Waddenzee zijn enkele specifieke regels gesteld omtrent bepalingen die in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen.

1.3 Regels ter zake van de voorbereiding van en de toelichting bij bestemmingsplannen

Het besluit stelt geen eisen aan de inhoud van de toelichting bij bestemmingsplannen en inpassingsplannen of de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten en de voorbereiding van die plannen of besluiten. Het stellen van eisen aan de toelichting van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten heeft als zodanig geen normerende werking, omdat de toelichting bij een dergelijk plan weliswaar een onderbouwing bevat van het met het plan beoogde beleid, maar niet in zichzelf een normerende werking heeft.

² Deze besluitvorm is geregeld in artikel 2.10 Chw. In het Wetsvoorstel Permanent maken Chw/ quick Winslet is het projectuitvoeringsbesluit als omgevingsvergunning+, opgenomen in de Wabo.

³ Deze vergunning is geregeld in de artikelen 2.12, eerste en tweede lid, Wabo.

In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is wel een algemene bepaling voor alle bestemmingsplannen opgenomen. Het artikel schrijft voor dat de toelichting bij het bestemmingsplan met het oog op het voorzien in een aantoonbare regionale of intergemeentelijke behoefte aan bedrijventerreinen, haventerreinen, kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties en andere stedelijke voorzieningen beschrijft op welke wijze rekening is gehouden met de navolgende voorkeursvolgorde:

- a. het voorzien in de behoefte binnen een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur, met uitzondering van lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of dijken, door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten;
- b. het voorzien in de behoefte op locaties die passend, zogenaamd multimodaal ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Indien de toelichting of onderbouwing niet aan de in het besluit of in de provinciale verordening gestelde eisen voldoet kan dat door belanghebbenden (burgers, provincie, rijk of andere overheden) in het kader van de voorbereiding (zienswijze) en de eventuele beroepsprocedure aan de orde worden gesteld.

Omdat de toelichting bij het bestemmingsplan c.q. de onderbouwing van andere besluiten alleen aangepast kan worden tijdens de voorbereidings- of vaststellingsprocedure van het besluit waar het bij hoort, gelden de in het Bro opgenomen verplichtingen ter zake van de inhoud van de toelichting in relatie tot de Barro-voorschriften dus niet voor bestemmingsplannen of andere besluiten die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit of de verordening reeds zijn vastgesteld. Omdat de Wro geen toelichting vereist bij een beheersverordening, bevat het besluit dus ook geen eisen aan zo'n toelichting.

In artikel 2.6.10 zijn verder enkele bepalingen opgenomen die de voorbereiding van bestemmingsplannen en inpassingsplannen of de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten betreffen. Hierin wordt bepaald dat bij de voorbereiding van de besluiten die betrekking hebben op gronden gelegen binnen een bij ministeriële regeling te bepalen afstand vanaf een radarstation en waarbij wordt overwogen het oprichten van bouwwerken met een grotere dan een bepaalde hoogte mogelijk te maken, een beoordeling wordt gemaakt van gevolgen van die bouwwerken voor het zenden of ontvangen van radiogolven door het radarstation.

§ 2 Grondslag voor medebewind

Het kabinet hecht eraan dat de taken en bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening in brede zin zoveel mogelijk door gemeenten en provincies worden uitgeoefend. Tevens is van belang dat onmiskenbaar duidelijk is welke bestuurslaag verantwoordelijk is voor deze taken ('Je gaat erover, of niet'). Om die reden zijn de regels in het Barro thans waar mogelijk direct op bestemmingsplannen gericht.

Bij de onderdelen van het nationaal ruimtelijk beleid waarbij een directe formulering niet mogelijk is (Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde) zijn in het besluit bepalingen opgenomen omtrent een nadere uitwerking van het betreffende rijksbelang in een provinciale verordening.

In het advies van de RvS over het ontwerp-Barro is vastgesteld dat de Wro, meer in het bijzonder artikel 4.3 van die wet, geen toereikende grondslag biedt om de

provincies in medebewind te roepen voor de nadere uitwerking van de nationale ruimtelijke belangen en het nationale ruimtelijke beleid in een provinciale verordening.

De regering vindt het van essentieel belang dat de provincies een schakelfunctie kunnen blijven vervullen tussen Rijk en gemeenten. Om de positie van de provincie voor het leveren van maatwerk te waarborgen is een heldere wettelijke grondslag voor medesturing, dus medebewind, onmisbaar.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wro (Spoedwet) strekt ertoe die lacune weg te nemen.

Op grond van artikel 143 in samenhang met artikel 152 Provinciewet kunnen provinciale staten hun verordenende bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten. De terminologie in dit besluit 'bij provinciale verordening worden regels gesteld' sluit dus de mogelijkheid niet uit om 'krachtens provinciale verordening' regels te stellen. Bij een besluit tot delegatie aan gedeputeerde staten, moet evenwel de beperking die artikel 152, eerste lid, stelt in acht worden genomen, namelijk dat de aard van de bevoegdheid zich tegen die delegatie kan verzetten. In de lijn van parlementaire stukken bij de laatste aanpassing van artikel 152 Provinciewet zal dat het geval zijn als de delegatie belangrijke elementen van de verhouding tussen provinciale staten en gedeputeerde staten en het algemene beginsel van het primaat van de provinciale staten doorkruist. In het duale stelsel behoort een bevoegdheid die in hoge mate een kaderstellend karakter heeft, in beginsel bij provinciale staten.

De termijn, waarbinnen de provincies bij verordening regels of nadere regels stellen, is bepaald op maximaal 9 maanden na de inwerkingtreding van de onderscheiden onderdelen van het besluit (zie artikel 3.5). Rekening houdend met de in de Code Interbestuurlijke betrekkingen opgenomen afspraak dat tussen de aanvaarding van regelgeving en de inwerkingtreding daarvan een periode van drie maanden in acht wordt genomen, treden die verordeningen dus één jaar na bekendmaking van dit besluit in werking. Omdat de provincies al geruime tijd kennis dragen van de inhoud van het besluit en omdat tussen de publicatie in het Staatsblad en de inwerkingtreding van het onderhavige besluit ook drie maanden zullen liggen, kan de termijn van maximaal 9 maanden als voldoende lang worden aangemerkt.

§ 3 Gevolgen van de regels in het besluit die direct het bestemmingsplan en daarmee gelijk te stellen besluiten betreffen

De hoofdregel van de Wro, neergelegd in artikel 4.3, tweede lid, is dat de gemeenteraad binnen één jaar na inwerkingtreding van een op dat artikel gebaseerd besluit een bestemmingsplan of een beheersverordening vaststelt met inachtneming van bij of krachtens dat besluit gestelde regels, tenzij bij het besluit een andere termijn wordt gesteld.

Uit het genoemd artikel vloeit voort dat de regels, opgenomen in een besluit krachtens dat artikel, in beginsel niet alleen betrekking hebben op nieuwe besluiten, maar óók voor reeds geldende bestemmingsplannen of beheersverordeningen. Zijn daarin bestemmingen opgenomen of regels met het oog op bestemmingen of het bestaande gebruik gesteld, die in strijd zijn met de bij of krachtens het besluit gestelde regels, dan zullen de desbetreffende bestemmingsplannen moeten worden aangepast en in overeenstemming gebracht moeten worden met die regels, tenzij bij het besluit daaromtrent andere regels zijn gesteld.

Bij de opstelling van het besluit is erop gelet dat de bestuurlijke lasten ten gevolge van het besluit zo gering mogelijk zouden zijn.

Dat heeft geleid tot de volgende keuzes.

In vrijwel alle artikelen is aangegeven, dat de regel alleen van toepassing is wanneer een na inwerkingtreding van het Barro van kracht wordend bestemmingsplan voor het eerst een nieuwe ontwikkeling of nieuwe bebouwing mogelijk maakt, de zogenaamde nieuw-nieuwbepalingen.

Dit besluit treedt gefaseerd in werking. Dit houdt in dat deze regel in werking treedt op het moment waarop het betreffende Barro-artikel (onderdeel) in werking is getreden.

In een aantal gevallen is bepaald dat bepalingen van het Barro bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan in overeenstemming met het Barro dienen te worden gebracht.

In uitzonderingsgevallen, waarbij de bepalingen in het Barro expliciet een aanpassing van ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen, vergen (anders dan de algemene termijnen van herziening van de Wro) geldt de termijn van drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van desbetreffende bepalingen van het Barro (zie artikel 3.1).

§ 4 Aanwijzing en begrenzing van gebieden bij dit besluit

Artikel 4.3, eerste lid, van de Wro biedt de mogelijkheid om de gelding van algemene regels te beperken tot bij het besluit aangegeven gedeelten van het land. De regels opgenomen in hoofdstuk 1 en 3 van het besluit gelden voor het hele land, maar de regels die in hoofdstuk 2 gesteld zijn gelden alleen voor de daarbij aangewezen gebieden.

In het volgende hoofdstuk van deze toelichting worden de gebieden die in dit besluit worden aangewezen, verder inhoudelijk beschreven en wordt in algemene zin het bestaande rijksruimtelijk beleid toegelicht. Daarbij wordt ook ingegaan op de begrenzing van die gebieden. In meer algemene termen kan over de aanwijzing en begrenzing van die gebieden nog het volgende worden opgemerkt. Het heeft de voorkeur dat zowel de aanwijzing, begrenzing en, zo nodig, wijziging van de gebieden behorende bij dit besluit ook via een wijzigingsprocedure van dit besluit worden aangepast. Dit past binnen het systeem dat ook wijzigingen op een zelfde zorgvuldige wijze, met betrokkenheid van zowel de Tweede als de Eerste Kamer tot stand komen als bij de vaststelling van dit besluit.

Indien sprake is van een hoge mate van inherente dynamiek kan het wenselijk zijn dat ten aanzien van delen van gereserveerde gebieden een snellere en eenvoudiger wijziging van de begrenzing van gebieden mogelijk is. Hiervoor is gekozen bij de Nationale belangen Defensie, Hoofdwegen en hoofdspoorwegen, Buisleidingen en Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde. De aanduiding en, indien nodig, het schrappen van de aanduiding worden ook bij deze nationale belangen in het Barro geregeld; de begrenzing en de wijziging van de gebieden, behorende bij de aanduiding worden evenwel middels een ministeriële regeling bepaald. Hiermee wordt tevens voldaan aan het advies van de Raad van State op dit punt dat inhoudt dat zowel de begrenzing van gebieden als de wijziging van deze begrenzing middels een regeling van gelijk niveau dient te worden bepaald.

De Wro gaat uit van digitalisering van ruimtelijke plannen en besluiten, wat een belangrijk hulpmiddel is om de efficiency en effectiviteit in de communicatie tussen overheden onderling, tussen overheden en burgers, de transparantie van overheidshandelen en de toegankelijkheid van deze plannen en besluiten en de processen voor burgers, te verbeteren. In aansluiting bij de digitaliseringsverplichtingen voor ruimtelijke plannen ingevolge de artikelen 1.2.1 tot en met artikel 1.2.5, eerste lid, Bro wordt ook deze algemene maatregel van bestuur

gedigitaliseerd en langs elektronische weg raadpleegbaar⁴. Dat betekent dat waar binnen het besluit een onderscheid in gebieden is gemaakt een geometrische plaatsbepaling van die werkingsgebieden is opgenomen. Voor de inhoud van die geometrische plaatsbepaling wordt in het besluit verwezen naar de digitale GML-bestanden waarin deze plaatsbepaling is opgenomen⁵.

§ 5 Samenloop van regels binnen één gebied

De opbouw van het ruimtelijk beleid in ons land is zo ingericht dat op sommige plaatsen meerdere beleidskaders tegelijkertijd gelden. Dat is met een omzetting van het rijksruimtelijk beleid in dit besluit niet anders. Het komt op meerdere locaties voor dat er meerdere beperkingenregimes gelden. Alle regels zijn dan naast elkaar van toepassing. Anders dan dat een beperkingenregime voor bepaalde initiatieven lastig kan zijn, ontstaan door de cumulatie geen (juridische) problemen. De digitale raadpleegbaarheid van dit besluit maakt het mogelijk dat elke gemeente of burger voor elke locatie in Nederland kan raadplegen welke mogelijkheden er zijn en welke ruimtelijke beperkingen voor die locatie gelden. Dit is een belangrijk voordeel ten opzichte van de situatie tot op heden.

In enkele gevallen beschermen de regels in dit besluit een belang dat ook door een vergunningstelsel beschermd is. Dat speelt met name bij de belangen rond de grote wateren en de primaire waterkeringen, waar watervergunningen vereist kunnen zijn. In die gevallen is er sprake van tweesporenbeleid: via dit besluit wordt geborgd dat langs het ruimtelijke spoor geen activiteiten mogelijk worden gemaakt, die zeker niet vergunbaar zijn in het waterspoor. Er is geen sprake van dubbele of overlappende regelgeving, omdat de regels in dit besluit zich uitsluitend richten op de decentrale overheden als ruimtelijke kadersteller voor activiteiten, terwijl de vergunningstelsels zich uitsluitend richten op aanvragers van vergunningen voor concrete activiteiten. De borging van deze belangen langs het ruimtelijke spoor voorkomt dat de overheid in deze gevallen twee gezichten laat zien aan burgers en bedrijven, doordat een gemeente activiteiten in het bestemmingsplan toelaat terwijl het bevoegd gezag de vereiste vergunning zeker zal weigeren.

Voor één onderwerp geregeld in dit besluit, voorziet het besluit niet in de (definitieve) begrenzing. Dit betreft de EHS. Ten aanzien van deze begrenzing is bepaald dat de provincies die grenzen (nader) bepalen. Ten aanzien van die begrenzingsverplichtingen is in het besluit opgenomen dat ook die onder de digitaliseringsverplichting vallen.

§ 6 Horizonbepalingen in structuurvisie, voorheen pkb's

Krachtens artikel 9.1.2 van de Invoeringswet Wro zijn horizonbepalingen in pkb's alleen nog relevant voor de concrete beleidsbeslissingen, voor zover die niet in een algemene maatregel van bestuur krachtens de Wro zijn opgenomen. Voor het overige hebben die geldigheidstermijnen vanaf de datum van inwerkingtreding van de Wro, te weten 1 juli 2008, geen betekenis meer. Aan het Barro of daarin opgenomen bepalingen is geen geldigheidsbeperking gesteld, ook niet waar het gaat om voorschriften die materieel een voortzetting zijn van voormalige pkb's. Als in de komende jaren nieuwe beleidsinzichten

⁴ via www.ruimtelijkeplannen.nl.

⁵ Die digitale geometrische plaatsbepalingen zijn op dit moment nog niet voor alle Nationale belangen beschikbaar.

ontstaan, zal telkens worden gezien of alsdan aanleiding is om onderdelen van het besluit aan te passen of in te trekken. Bij een aanpassing van het besluit zullen vanzelfsprekend de procedurele bepalingen van de Wro en andere wetgeving ter zake worden nagevolgd.

C. Hoofdstuksgewijze toelichting

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Dit hoofdstuk bevat ten eerste omschrijvingen van begrippen die in meerdere hoofdstukken van het besluit terug komen. Begrippen die alleen voor één hoofdstuk van belang zijn worden in het desbetreffende hoofdstuk gedefinieerd. Daarnaast bepaalt dit hoofdstuk ook dat dit besluit niet van toepassing is op een aantal specifiek aangeduide ruimtelijke besluiten en bevat het een generieke beperking van de mogelijkheid om in afwijking van het bepaalde bij of krachtens het besluit een activiteit mogelijk te maken door middel van een van rijkswege verleende omgevingsvergunning.

Artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt de mogelijkheid een omgevingsvergunning te verlenen met een instandhoudingstermijn van ten hoogste vijf jaar, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De meeste nationale belangen die in het Barro zijn gewaarborgd lenen zich niet goed voor de toepassing van algemene regels op dit instrument voor zover het gaat om vergunningverlening door burgemeester en wethouders of door gedeputeerde staten. In hoofdstuk 1 wordt daarom de toepassing van het Barro ten aanzien van omgevingsvergunningen als zo-even bedoeld geregeld voor zover die worden verleend door een minister. In hoofdstuk 2 van het Barro zijn voorts enkele specifieke regels opgenomen ten aanzien van tijdelijke omgevingsvergunningen van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten (artikelen 2.6.4, vijfde lid, 2.6.7, vijfde lid, 2.6.8, derde lid, 2.6.9, zevende lid, en 2.5.17, eerste lid).

HOOFDSTUK 2 NATIONALE BELANGEN

Titel 2.1 Rijkswaerwegen

Introductie

De belangrijkste vaarwegen van Nederland vormen samen het hoofdvaarwegennet (HVWN), dat in beheer is bij de rijksoverheid. Zoals is weergegeven in de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, staat op alle rijkswaerwegen een vlotte en veilige doorvaart van de beroepsvaart centraal. Bij het borgen van een vlotte en veilige doorvaart van de beroepsvaart is het ook van belang dat de beroepsvaart niet wordt gehinderd door nieuwe ontwikkelingen langs de rijkswaerwegen. Om dit te voorkomen dienen gemeenten te waarborgen dat nieuwe bestemmingen in de vrijwaringzone langs rijkswaerwegen niet conflicteren met de vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart.

Vrijwaringzone rijkswaerwegen

Om een vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart te waarborgen, moet worden gegarandeerd, dat nieuwe ontwikkelingen langs de rijkswaerwegen de doorvaart van de scheepvaart niet belemmeren, de zichtlijnen voor de scheepvaart en voor bedienings- en begeleidingsobjecten niet hinderen en de toegankelijkheid voor hulpdiensten vanaf de wal niet hinderen. Dit beleid is uitgewerkt in brieven van 20 resp. 21 mei 2008 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de provincies en gemeenten. Bijlagen bij deze brief zijn de handreiking "ruimtelijke plannen en de veiligheid op de vaarwegen" en een

gelijknamige werkwijzer. De brief en de handreiking zijn ook toegevoegd aan de door de Minister van Verkeer en Waterstaat uitgegeven Richtlijn Vaarwegen 2005 (Stcrt. 2006, 32).

De Wro gaat ervan uit dat het Rijk nationale belangen borgt door deze zoveel mogelijk vooraf kenbaar te maken. Het komt incidenteel voor dat gemeenten onvoldoende belang hechten aan de veiligheid op de vaarweg. Vaker gebeurt het dat initiatiefnemers voor ruimtelijke plannen die mogelijk conflicteren met een vlotte en veilige doorvaart op de vaarweg, per abuis niet tijdig in overleg treden met de vaarwegbeheerder. Dit risico neemt toe door de inwerkingtreding van de Wabo, waardoor gemeenten vaker binnen korte tijd een ruimtelijke onderbouwing moeten opstellen voor een omgevingsvergunning, indien wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Gezien deze omstandigheden is er onvoldoende zekerheid dat bovenstaand beleid omtrent vlotte en veilige doorvaart in voldoende mate wordt nageleefd zonder nadere regelgeving. Vanwege de rijksverantwoordelijkheid voor de veiligheid op de rijksvaarwegen wordt daarom ook de ruimte langs die vaarwegen in dit besluit proactief geregeld. Reeds bestaande bestemmingen in het bestemmingsplan worden gerespecteerd.

Op grond van artikel 6.9 van de Waterwet mag - kort gezegd - het uitvoeren van bepaalde daar genoemde activiteiten in, op, boven, over of onder de vaarweg de scheepvaartfunctie niet belemmeren. De waterregelgeving beperkt zich echter tot het gebied van de waterstaatswerken, dat wil zeggen de oppervlakte-waterlichamen en bijbehorende kunstwerken. Het is echter met het oog op de veiligheid op de vaarweg noodzakelijk, om in dit besluit een zone te beschermen die verder reikt dan het gebied van de waterstaatswerken. Zichtlijnen voor de scheepvaart bijvoorbeeld lopen soms buiten het rijkswaterstaatswerk (bijvoorbeeld bij bochten) en ook de toegankelijkheid vanaf de wal voor hulpdiensten vergt veelal ruimte buiten het waterstaatswerk zelf.

Deze titel lijkt qua vorm op titel 2.7 die betrekking heeft op de gebiedsreservering voor hoofdwegen en hoofdspoorwegen. Door middel van beide titels worden stroken langs de hoofdinfrastructuur vastgelegd, waarbinnen bepaalde regels gelden, maar de doelen verschillen wezenlijk. Dit artikel beoogt de vlotte en veilige doorvaart op de bestaande rijksvaarwegen te handhaven. De zones langs de vaarweg zijn permanent en dienen niet als reserveringen voor verbreding van vaarwegen.

Dit besluit beoogt niet de externe veiligheid, zoals de veiligheid van omwonenden op de oever van de vaarweg. Dat onderwerp komt in het beoogde Besluit transportroutes externe veiligheid aan de orde. Het betreft vaak wel dezelfde zones, waarvoor dus vanuit beide kaders beperkingen zullen gelden.

Titel 2.2 Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Pkb PMR onder de nieuwe Wro

Voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam heeft de rijksoverheid een pkb tot stand gebracht. Deze pkb PMR (2006) is eind 2006 in werking getreden voor een periode van 15 jaar. De pkb kent een dubbele doelstelling: de versterking van de mainport Rotterdam én de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in de Rijnmond. Daartoe bevat de pkb het ruimtelijke kader voor een drietal deelprojecten die samen PMR vormen:

- landaanwinning voor maximaal 1000 ha netto haven- en industriegebied met bijbehorende natuurcompensatie;
- 750 ha nieuw natuur- en recreatiegebied, en

- leefbaarheidsprojecten en intensivering in Bestaand Rotterdams Gebied. De voornaamste onderdelen in de pkb zijn opgenomen in beslissingen van wezenlijk belang. Met de inwerkingtreding van de Wro heeft de pkb de status van structuurvisie. In de SVIR is aangegeven dat de structuurvisie, voorheen pkb PMR wordt gehandhaafd. Dit betekent dat de doorwerking van enkele wezenlijk belangrijke tekstdelen van de structuurvisie/pkb zal worden bestendigd en geborgd door middel van een regeling in het onderhavige besluit.

Sturingsfilosofie PMR

De betrokkenheid van de rijksoverheid bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam heeft een bijdragekarakter: het Rijk levert onder strikte voorwaarden medewerking aan (deel)projecten waarvoor een andere partij een primaire verantwoordelijkheid draagt. Rijk en uitvoerende partijen hebben privaatrechtelijke afspraken gemaakt over de realisatie van de (deel)projecten in een Bestuursakkoord (juni 2004) voor geheel PMR met Uitwerkingsovereenkomsten (september 2005) per deelproject. De inbreng van het Rijk bestaat onder meer uit het bieden van publiekrechtelijke medewerking aan PMR met de pkb en uit het verlenen van rijksbijdragen. De drie deelprojecten van PMR leiden samen tot een evenwichtige ontwikkeling in het plangebied, waarbij recht wordt gedaan aan beide elementen van de hierboven genoemde dubbele doelstelling. De regeling in het onderhavige besluit is van belang voor de borging van de doorzetkracht van de structuurvisie PMR. In de structuurvisie staat vermeld: 'Het kabinet is (niettemin) bereid en voornemens om de hem ter beschikking staande instrumenten in het kader van de huidige en komende wetgeving inzake de ruimtelijke ordening (...) in te zetten, zodra en voor zover dit nodig is met het oog op de tijdige totstandkoming van de voor realisatie van PMR benodigde (vervolg)besluitvorming.'

Begrenzingsen ten behoeve van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam begrenst dit besluit verschillende gebieden. Het betreft het landaanwinningsgebied, twee natuurcompensatiegebieden en drie natuur- en recreatiegebieden. Voor het landaanwinningsgebied is uitgegaan van het zoekgebied zoals opgenomen in figuur 3.1 van de structuurvisie PMR. Dat geldt ook voor de natuurcompensatiegebieden, opgenomen in de figuren 3.3 en 3.4. Ook voor de drie natuur- en recreatiegebieden is de begrenzing van desbetreffende kaarten in de structuurvisie PMR gevolgd (figuren 3.6 en 3.8).

Twee clusters van besluiten uit pkb in het voorliggende besluit

De juridische bestendiging en borging van het rijksbeleid heeft betrekking op twee clusters van besluiten uit de structuurvisie. Het gaat in de eerste plaats om beslissingen over het gebruiken en aanwijzen van het landaanwinningsgebied met de daarbij behorende natuurcompensatiegebieden.

Ter compensatie van effecten van de landaanwinning op bestaande natuurlijke waarden maakt de structuurvisie een zeereservaat (bodembeschermingsgebied) en duinen met strand mogelijk. Het besluit voorziet in een borging van beide. Daartoe worden voor de Delflandse kust – aansluitend op de zeekant van het bestaande duingebied – duinen met strand mogelijk gemaakt met een omvang van maximaal 100 ha, waarvan het gebruik voor natuurlijke doeleinden dient te worden verzekerd. Hetzelfde geldt voor de realisatie van het zeereservaat.

Een tweede cluster van beslissingen is gericht op de versterking van kwaliteit van de leefomgeving: het deelproject 750 ha natuur- en recreatiegebied. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wro hadden de desbetreffende gemeenten voor de

drie aangewezen gebieden van dit deelproject de benodigde ruimtelijke besluiten in voorbereiding. Om zeker te stellen dat deze ruimtelijke besluiten overeenkomstig de beslissing uit de structuurvisie tot stand komen en dat daar ook in de komende jaren geen wijzigingen in worden aangebracht, zijn de twee hiertoe strekkende beslissingen van wezenlijk belang van de structuurvisie in het voorliggende besluit vertaald. Hiermee geeft het rijk gevolg aan zijn uitspraak in de pkb over de borging van de pkb, ook onder de Wro.

De totstandkoming van deze natuur- en recreatiegebieden is van belang voor de leefbaarheid van Rijnmond. Vanwege het evenwicht in de realisatie van beide elementen van de dubbele doelstelling van PMR (versterking mainport, verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving) is het van belang dat de besluitvorming over de 750 ha spoedig en naar inhoud overeenkomstig de structuurvisie plaatsvindt. Daartoe bevat het besluit een aantal artikelen die de kern van de beslissingen van wezenlijk belang uit de structuurvisie bevatten.

De formulering van de beslissingen van wezenlijk belang zijn voor beide clusters van besluiten op een enkel punt aangepast om deze in te passen in de systematiek van dit besluit, maar beoogt daarmee geen andere inhoud te hebben. Derhalve wordt voor de verdere toelichting op de context en uitleg van deze besluiten verwezen naar de tekst van deel 4 van de structuurvisie, voorheen pkb PMR (2006), die onverminderd van kracht is tot eind 2021.

Voor de overige beslissingen van wezenlijk belang in de structuurvisie PMR (2006) wordt het niet nodig geacht deze in het voorliggende besluit op te nemen. De realisatie van deze overige beslissingen is veelal voorzien via andere dan planologische instrumenten. Enkele resterende beslissingen lenen zich naar inhoud of zwaarte niet voor opname in het voorliggende besluit.

Titel 2.3 Kustfundament

In de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is in aansluiting op het Nationaal Waterplan als nationaal ruimtelijk belang verwoord dat de bescherming van Nederland tegen overstromingen vanuit zee blijvend gewaarborgd wordt. Een duurzaam kustfundament met voldoende ruimte voor de versterking van de zeewering met behoud van de natuurlijke waarden is het kerndoel. Zoals aangegeven in het Nationaal Waterplan handhaaft het kabinet vooralsnog het in de derde Kustnota vastgelegde beleid dat gericht is op het beheer van dat kustfundament met een specifiek bouwbeleid. Heroverweging is, zoals aangekondigd in het Nationaal Waterplan, eerst aan de orde na uitvoering van de in dat plan aangekondigde verkenning naar kustuitbreiding.

In het beleid is onderscheid gemaakt tussen het stedelijk gebied en het onbebouwde gebied van het kustfundament. Doel hiervan is het voorkomen van nieuwe bebouwing in het onbebouwde gebied van het kustfundament. Om die reden is de omschrijving van 'stedelijk gebied' (artikel 2.3.1, tweede lid) voor de bescherming van het kustfundament aangescherpt. Stedelijk groen gelegen aan de rand van het bebouwd gebied wordt niet tot het stedelijk gebied gerekend. Dit vanwege de mogelijke aantasting van het kustfundament bij een eventuele transformatie van stedelijk groen naar stedelijke bebouwing.

Begrenzing

Die begrenzing van het kustfundament, die eerder in de Nota Ruimte was opgenomen, is in 2007 in de Beleidslijn kust verder uitgewerkt en in figuur 1 van die Beleidslijn verbeeld. In de Nota Ruimte was aangegeven dat provincies en gemeenten de definitieve landinwaartse begrenzing vast dienen te leggen in

streek- en bestemmingsplannen, in overleg met de beheerders van de zeeweringen. In het onderhavige besluit wordt de begrenzing van het kustfundament op amvb-niveau gedaan. De begrenzing is overigens inhoudelijk uitgewerkt door of in overleg met de kustprovincies. De begrenzing is zo veel mogelijk in overeenstemming met de begrenzing zoals beschreven in de Beleidslijn kust.

In overeenstemming met de Beleidslijn kust zijn de regels, opgenomen in deze titel, niet van toepassing op het niet tot het kustfundament behorende deel van de Westerschelde, de Waddenzee en de Eems-Dollard. Voor de twee laatstgenoemde gebieden gelden de bepalingen die zijn opgenomen in titel 2.5.

Betrokkenheid Rijk en relatie met andere regelgeving in het kader van waterkeren

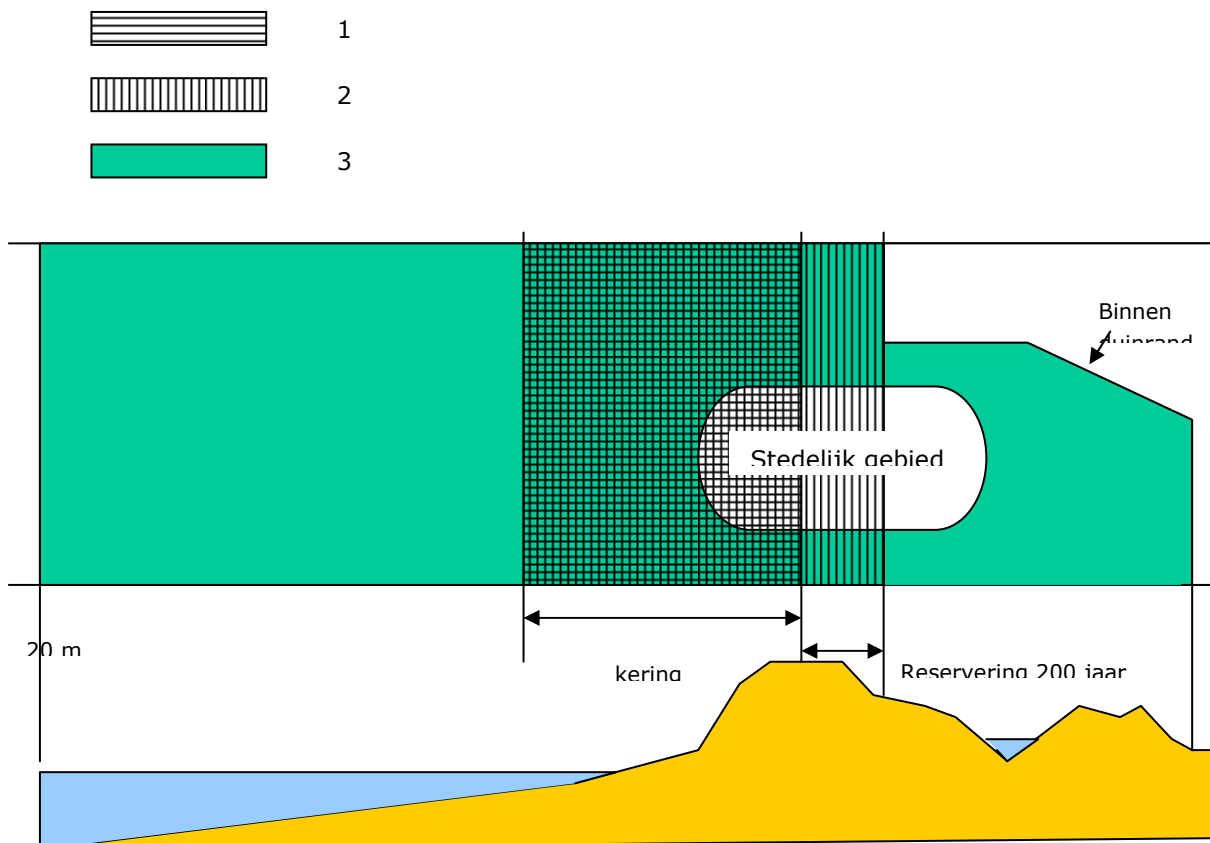
In een aantal gevallen zal voor een bouwplan, naast een omgevingsvergunning, ook een watervergunning op grond van de Waterwet of een verordening van een waterschap nodig zijn. De regels die in de Beleidslijn kust onder het ja-mits-beginsel geformuleerd zijn, zijn ook na inwerkingtreding van de Waterwet van toepassing. In overeenstemming daarmee kan een bestaand of nieuw bestemmingsplan kleine of tijdelijke bebouwing, zoals strandpaviljoens, op het strand mogelijk maken mits de positionering ervan is aangegeven en voldaan is aan een aantal aan de Beleidslijn kust ontleende bouwvoorschriften. Daarnaast zal in bepaalde gevallen ook een vergunning of ontheffing nodig zijn op grond van de milieu- of natuurwetgeving. Dat is de huidige praktijk, waarin dit besluit geen verandering brengt.

Kwaliteiten van de kust

In de Beleidslijn kust worden (uit de Nota Ruimte overgenomen) gebiedskwaliteiten genoemd. De in de beleidslijn benoemde kernkwaliteit 'uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee' wordt in dit besluit beschermd. Andere ruimtelijke kwaliteiten van het kustgebied laten zich niet van rijkswege eenduidig beschermen. Het borgen hiervan is een opgave voor de decentrale overheden.

Bepalingen ter zake van bestemmingsplannen

De bepalingen ter zake van bestemmingsplannen zijn gedifferentieerd voor verschillende zones van het kustfundament. In onderstaande figuur zijn deze zones weergegeven. Een deel van deze bepalingen vormen het tweesporenbeleid, zoals uiteengezet in onderdeel B.5 van deze nota van toelichting.



Ad 1 primaire waterkering (artikel 2.3.3)

In de eerste plaats bevat het besluit de regel dat gemeenten de primaire waterkering als zodanig in het bestemmingsplan bestemmen.

Ad 2 primaire waterkering en reserveringszone (artikel 2.3.4)

In de tweede plaats sluit het besluit aan bij de Beleidslijn Kust en het Nationaal Waterplan waarin is opgenomen dat voor alle primaire waterkeringen, met inbegrip van de reserveringszone voor 200 jaar zeespiegelstijging, in het kustfundament een basisbescherming moet gelden: ruimtelijke ontwikkelingen die een belemmering kunnen bewerkstelligen voor de waterveiligheid, zijn niet toegestaan.

Deze beperking geldt voor de waterkering en de reserveringszone voor 200 jaar zeespiegelstijging. Er wordt niet direct verwezen naar die beleidsmatig vastgestelde zone, omdat deze voor gemeenten en particuliere initiatiefnemers niet kenbaar is. Verwezen wordt naar de beschermingszone van de waterkering, die door het waterschap wordt vastgesteld in de legger van de waterkering, met als uitgangspunt de benodigde ruimte voor aanpassing van de waterkering aan 200 jaar zeespiegelstijging. Bijzondere situaties daargelaten betreft dit derhalve dezelfde zone.

De algemene bepaling dat ruimtelijke ontwikkelingen geen belemmeringen mogen bewerkstelligen is nader uitgewerkt. Overeenkomstig het nationaal beleid wordt daarbij naar twee soorten gebieden binnen het kustfundament onderscheiden: het stedelijk gebied (zonder het aan de rand gelegen stedelijk groen) en het niet stedelijk gebied. In het bebouwde deel van het stedelijk gebied, dat wil zeggen de kustplaatsen en de al dan niet voormalige haven- en industriegebieden, zijn ruimtelijke ontwikkelingen toegestaan voor zover deze de veiligheid van de waterkering niet aantasten en niet in strijd zijn met andere wettelijke kaders (het ja-mits-principe).

Ad 3 gehele kustfundament buiten het stedelijk gebied (artikel 2.3.5)

Op de derde plaats zijn ten behoeve van het behoud van de mogelijkheid dat het kustfundament ook op lange termijn meegroeit met de zeespiegelstijging buiten het stedelijk gebied extra eisen gesteld. Een bestemmingsplan buiten het stedelijk gebied in het kustfundament kan geen nieuwe bebouwing mogelijk maken, met een aantal uitzonderingen: het nee-tenzij-principe. Die uitzonderingen betreffen seizoensgebonden bebouwing, bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunningplicht bestaat en dergelijke. Daarnaast kunnen, in overeenstemming met de Beleidslijn kust, bepaalde bouwwerken door de gemeente toegestaan worden, zoals bouwwerken die redelijkerwijs niet buiten het kustfundament tot stand gebracht kunnen worden en van openbaar belang zijn. Bouwwerken van openbaar belang zijn onder meer bouwwerken ten behoeve van energievoorziening of de waterstaatkundige functie van het kustfundament. Ook kunnen activiteiten worden toegestaan die per saldo positief bijdragen aan een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van het zandige deel van het kustfundament.

Buitendijks bouwen

In de toelichting op de Beleidslijn kust is in paragraaf 4.4 aandacht besteed aan buitendijks bouwen. "Schade als gevolg van hoogwater in buitendijks gebied komt altijd voor rekening van de initiatiefnemer aldaar; zij zijn zelf verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om zich tegen potentiële schade te beschermen. (...) Het is aan de provincies, gemeenten en waterschappen om burgers nader te informeren over de feitelijke situatie". De desbetreffende bestuursorganen kunnen zelf besluiten meer veiligheid te bieden of eisen te stellen aan buitendijkse bebouwing. Het besluit voorziet dan ook niet in een regeling ten aanzien van buitendijks bouwen.

Titel 2.4 Grote rivieren

Betrokkenheid van het Rijk

Het rijksbeleid voor de grote rivieren is erop gericht de veiligheid tegen overstromingen vanuit de grote rivieren te waarborgen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Dit beleid is tot nog toe met name neergelegd in de Beleidslijn grote rivieren, en in de pkb Ruimte voor de rivier. Doelstelling van de Beleidslijn grote rivieren is de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed van de grote rivieren te behouden en ontwikkelingen tegen te gaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging feitelijk onmogelijk maken. Het Nationaal Waterplan geeft aan dat de Beleidslijn grote rivieren het afwegingskader blijft voor ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed.

Binnen de randvoorwaarden die de veiligheid stelt, worden mogelijkheden geboden voor ruimtelijke ontwikkelingen met het oog op behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierbed. De Beleidslijn grote rivieren

formuleert in dit verband een aantal algemene rivierkundige voorwaarden voor nieuwe activiteiten in het rivierbed met ruimtelijke gevolgen.

De nadere uitwerking van de Beleidslijn grote rivieren vindt plaats langs twee lijnen: de concrete regulering van afzonderlijke activiteiten via de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving en de ruimtelijke doorwerking van het beleid via de Wro. Het Waterbesluit geeft in artikel 6.12, eerste lid, als hoofdregel dat voor activiteiten in het rivierbed een vergunning als bedoeld in artikel 6.5 van de Waterwet is vereist. In artikel 6.12, tweede lid, van het Waterbesluit, is een aantal uitzonderingen op die regel geformuleerd. Voor gevallen waarin er geen vergunningplicht is bevat het Waterbesluit algemene regels. Daar waar voor activiteiten in het rivierbed een watervergunning vereist is (of algemene regels gelden), gelden ook de in de Beleidslijn grote rivieren opgenomen Beleidsregels grote rivieren als afwegingskader voor deze vergunningverlening. Ter verduidelijking van deze relatie is in artikel 2.4.2 een koppeling gelegd met de waterregelgeving. De Beleidsregels grote rivieren berustten voorheen op de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, maar berusten inmiddels op het Waterbesluit.

Begrenzing

Het besluit begrenst het totale rivierbed van de grote rivieren van de Rijntakken en de Maas, evenals de bergende en stroomvoerende delen hiervan. Hetzelfde geldt voor de gebieden die voor de lange termijn gereserveerd zijn voor mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen. Bij de aanwijzing en begrenzing van het rivierbed langs de Rijntakken zijn zo exact mogelijk de begrenzingen gevolgd die zijn beschreven op pagina 17 van de pkb Ruimte voor de Rivier en de kaarten 6, 7 en 8 van die pkb, en de kaartgegevens die op cd-rom, behorend bij de Beleidslijn grote rivieren, zijn vastgelegd. Deze reserveringen zijn tevens vastgelegd op een structuurvisiekaart bij het Nationaal Waterplan.

Planologisch regime

Titel 2.4 regelt de ruimtelijke doorwerking van de Beleidslijn grote rivieren en van de hierboven genoemde pkb en het Nationaal Waterplan voor zover het gebieden betreft die daarin worden gereserveerd voor mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen. Er worden algemene eisen gesteld aan de inhoud van nieuwe bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden gelegen in het rivierbed. Deze strekken ertoe te voorkomen dat omgevingsvergunningen worden verleend voor afwijking van een bestemmingsplan ten behoeve van werkzaamheden die in het kader van het Waterbesluit niet of slechts onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan, bijvoorbeeld omdat ze een bedreiging vormen voor de waterafvoer of omdat zij de vergroting van de afvoercapaciteit feitelijk kunnen belemmeren.

Voor voorgenomen (bouw)activiteiten in de zogeheten bergende en stroomvoerende delen van het rivierbed stelt het besluit aan bestemmingsplannen enkele aanvullende eisen. Deze houden in dat resterende, blijvende effecten op de waterstand en afname van de bergingscapaciteit moeten worden gecompenseerd. Dat betekent ook dat financiering en tijdige realisering van die maatregelen moeten zijn verzekerd, omdat het bestemmingsplan anders niet uitvoerbaar is. Bij voorgenomen activiteiten die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren, moeten eveneens de overeengekomen rivierverruimende maatregelen zijn gegarandeerd.

Overigens blijft een goede inhoudelijke en procedurele afstemming tussen de rivierbeheerder en de betrokken gemeente gewenst. Bij de verlening van een vergunning op grond van de Waterwet (de zo genoemde watervergunning) gaat het immers om de beoordeling van concrete werkzaamheden of activiteiten,

terwijl een bestemmingsplan algemene regels bevat met het oog op bepaalde soorten activiteiten. Het zal dus altijd noodzakelijk blijven dat de betrokken bestuursorganen elkaar over en weer bij de besluitvorming betrekken.

Reserveringen voor de lange termijn ten behoeve van mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen

De artikelen 2.4.6 en 2.4.7 regelen dat bestemmingsplannen gelegen in een reserveringsgebied voor toekomstige rivierverruiming geen nieuwe grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen mogelijk kunnen maken, voor zover daardoor toekomstige maatregelen ter verruiming van de rivier worden belemmerd (hinderen en/of onmogelijk maken).

Bij de beoordeling van een bestemmingsplan wordt eerst bekeken of de gewenste ontwikkelingen toekomstige rivierverruimende maatregelen vanuit rivierkundig oogpunt niet in de weg staan. Is dit niet het geval, wordt beoordeeld of de maatregel een grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkeling betreft. Dit zijn ontwikkelingen die de rivierverruimende maatregelen fors duurder maken als het gebied moet worden afgekocht of onteigend, of ontwikkelingen waardoor het schadepotentieel in het gebied toeneemt. Hiermee wordt bedoeld dat door de ontwikkeling de kans op (claimbare) schade toeneemt als de rivierverruimende maatregel wordt uitgevoerd.

Bij vaststelling van een bestemmingsplan is afstemming met de rivierbeheerder noodzakelijk. Welke ontwikkelingen belemmerend zijn is niet op voorhand concreet aan te geven, omdat dit afhankelijk is van de precieze locatie in het reserveringsgebied. Hoewel vestiging van nieuwe bedrijven veelal niet mogelijk zal zijn, kan de belangenafweging positief uitvallen in geval van een uitbreiding van een bestaand agrarisch bedrijf. Zodra in het overleg op grond van artikel 3.1.1 Bro mede door het Rijk is vastgesteld dat een ontwikkeling de toekomstige rivierverruimende maatregelen niet belemmert, dan wel kleinschalig of kapitaalextensief is, wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 2.4.7.

Titel 2.5 Waddenzee en waddengebied

Betrokkenheid van het Rijk

De bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee is een nationaal belang. Daarom is voor dit gebied sinds medio zeventiger jaren van de vorige eeuw rijksbeleid van toepassing, zoals opgenomen in de opeenvolgende planologische kernbeslissingen voor de Waddenzee. De actuele versie daarvan is de pkb Derde Nota Waddenzee (in deze titel te noemen: de pkb), die in januari 2007 van kracht is geworden. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro is dit een structuurvisie geworden en zijn de essentiële onderdelen van de pkb die doorwerking moeten hebben naar andere overheden in het voorliggende besluit opgenomen. De structuurvisie, voormalig pkb bevat het rijksbeleid voor de Waddenzee. Het beleid geeft invulling aan de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, te weten de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap.

In het besluit zijn onderdelen van de structuurvisie opgenomen die bedoeld zijn door te werken tot op het lokale niveau in de bestemmingsplannen van gemeenten. Ook de vier concrete beleidsbeslissingen uit de pkb zijn in het besluit opgenomen, hoewel ze op zich genomen beschermd worden door het overgangsrecht. Dit is gedaan om een volledig beeld te bieden van hetgeen vanuit het Rijk bij dit onderwerp moet doorwerken in bestemmingsplannen van gemeenten.

Begrenzing

De structuurvisie onderscheidt twee gebieden: het waddengebied en daarbinnen de Waddenzee. De begrenzing hiervan in het besluit volgt exact de begrenzing zoals die is beschreven is in de voormalige pkb. Voor de Waddenzee is dat kaart A (pag. 37) met de beschrijving daarvan in Bijlage 1 (pag. 30) en voor het Waddengebied kaart 1 (pag. 41).

Planologisch regime

In deze titel van het besluit zijn, in overeenstemming met de voormalige pkb, de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee benoemd, waarmee rekening dient te worden gehouden bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Verder bevat deze titel algemene regels ter zake van bestemmingsplannen. Deze regels zijn een vertaling van onderdelen van de structuurvisie die doorwerking moeten hebben tot in bestemmingsplannen en waarvoor geldt dat er geen andere, sectorale wet- en regelgeving is die deze onderdelen van beleid in voldoende mate afdekken.

De meer bijzondere algemene regels ter zake van bestemmingsplannen zijn opgenomen in de artikelen 2.5.7 tot en met 2.5.16, en hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- het verbod tot inpolderen van de Waddenzee;
- de aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande vliegvelden voor de burgerluchtvaart in het waddengebied;
- het parkeren van offshore-installaties in de Waddenzee;
- de aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande havens en bedrijventerreinen in of direct grenzend aan de Waddenzee;
- bebouwing in de Waddenzee en het waddengebied;
- de winning van diepe delfstoffen;
- de plaatsing van windturbines in en in de nabijheid van de Waddenzee;
- de winning van oppervlakedelfstoffen, ontgroningen en schelpenwinning, en
- de aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande jachthavens in en direct grenzend aan de Waddenzee.

Afwegingskader

Voorts bevat deze titel algemene regels met betrekking tot het te hanteren afwegingskader (de artikelen 2.5.4 en 2.5.5). De structuurvisie beschrijft een afwegingskader dat bij besluiten moet worden toegepast. Voor een deel is dat het afwegingskader neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet, de Monumentenwet 1988 en de Kaderrichtlijn water. Nog niet in een wettelijke regeling vervat is het afwegingskader voor de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten die de Waddenzee kenmerken. In de voormalige pkb is vastgelegd dat voor de bescherming van deze kwaliteiten door het bevoegd gezag een zelfde afweging moet worden gemaakt als bij de natuurwaarden, voor zover wettelijke regelingen zich daar niet tegen verzetten.

Deze titel bepaalt voorts dat het afwegingskader ook van toepassing is voor ruimtelijke besluiten buiten de Waddenzee die van invloed zijn op de landschappelijke kwaliteiten of cultuurhistorische kwaliteiten (de zogenaamde externe werking, opgenomen in artikel 2.5.6).

Tenslotte wordt de relatie geregeld met de regels die voortvloeien uit de Beleidslijn Kust (artikel 2.5.18).

Titel 2.6 Defensie

Betrokkenheid van het rijk

Ten behoeve van de defensietaken beheert het ministerie van Defensie ongeveer 350 gebieden, terreinen, installaties of gebouwen. Een aantal daarvan is essentieel voor die taken, en deze worden alle aangewezen in dit besluit en begrensd in de Ministeriële Regeling behorende bij dit besluit. Het betreft een vijftigtal oefenterreinen, een vlootbasis, vier kazernes, zeven luchthavens en een vliegveld, zeven schietterreinen op het vasteland (waarvan de onveilige terreinen deels ook boven water liggen) en nog enkele schietgebieden op de Noordzee, enkele zend- en ontvanginstallaties, radarstations en munitieopslagplaatsen en hun beperkingengebieden.

Deze titel bevat regels ter borging van de rijksbelangen die zijn opgenomen in het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT-2), een pkb die de hoofdlijnen bevat van het rijksbeleid voor militaire terreinen en complexen. Het SMT-2 is kaderstellend voor het ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten. De planologische betrokkenheid van het rijk betreft in de praktijk de bescherming van de bestemming van defensie terreinen en -objecten (direct ruimtebeslag) en de beperkingen vanuit defensiedoeleinden welke, bijvoorbeeld in het belang van de nationale veiligheid, moeten worden gesteld aan het gebruik van gebieden (indirect ruimtebeslag).

In lijn met het SMT-2 zijn de regels in deze titel zo geformuleerd dat de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies niet meer worden beperkt dan voor het functioneren van Defensie strikt noodzakelijk is. Bij indirect ruimtebeslag worden aan ruimtelijke ontwikkelingen niet meer beperkingen gesteld dan nodig is ter bescherming van het betrokken belang. Zo worden in het kader van de zogenaamde funnels in het belang van de (vlieg)veiligheid beperkingen gesteld aan de hoogte van bouwwerken in de omgeving van start- en landingsbanen. Naast deze militaire objecten is het ministerie van IenM voor de externe veiligheidszones rondom een drietal inrichtingen waar civiele explosieven worden opgeslagen of onderzocht. Voor deze inrichtingen geldt dezelfde systematiek als voor de militaire munitiecomplexen. Daarom worden die materieel op gelijke wijze geregeld.

Begrenzing

Een aantal militaire objecten is op grond van andere wetgeving aangewezen en begrensd, zoals de militaire luchtvaartterreinen. Voor een groot aantal objecten geschiedt aanwijzing bij dit besluit. De begrenzingen van alle objecten, dus inclusief de reeds vastgestelde begrenzingen, worden vastgelegd in de bij dit besluit behorende ministeriële regeling om zorg te dragen voor een zo volledig mogelijke invulling van de digitale kaart.

In het besluit worden twee laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen aangewezen. Route 10 en route 10A. Het gebruik van route 10A is in het SMT-2 opgeschort. Daarnaast zijn er nog twee laagvliegroutes voor helikopters en lesvliegtuigen en 11 helikopterlaagvlieggebieden boven land (waarvan er één is opgeschort). De laagvliegroutes en de laagvlieggebieden zijn als zodanig aangewezen op grond van artikel 45 van het Luchtverkeersreglement en opgenomen in de Regeling VFR-nachtvluchten en minimum vlieghoogten voor militaire vliegtuigen van 21 december 1994, nr. CWW 94/171 (Stcrt. 251), laatstelijk gewijzigd 7 februari 2007 (Stcrt. 38). Die gebieden worden ook bij dit besluit aangewezen zodat deze ook in het kader van de Wro eenduidig vastgelegd

en herkenbaar zijn. De begrenzing van deze gebieden en objecten is opgenomen op de kaarten bij het SMT-2.

Planologisch regime

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van een militair object dient voor die gronden een militaire bestemming aan te wijzen. Het bestemmingsplan mag ook geen bestemmingen en regels bevatten, die een belemmering vormen of kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van het militaire object en de uitoefening van de defensietaak. Datzelfde geldt voor de inrichtingen voor activiteiten met explosieven.

Doorgaans hebben militaire terreinen bij de inwerkingtreding van het besluit ook daadwerkelijk reeds de bestemming militair terrein. Voor nader aangeduide militaire objecten bevat het besluit aanvullende specifieke voorschriften die in acht moeten worden genomen bij bestemmingsplannen die (mede) de betreffende objecten omvatten (artikelen 2.6.1 tot en met 2.6.8).

Verder gelden planologische beperkingen voor het indirecte ruimtegebruik door Defensie in de vorm van beperkingengebieden. De regels uit de circulaire Van Houwelingen 1988 die betrekking hadden op de externe veiligheid rondom munitiecomplexen zijn de laatste jaren steeds meer in overeenstemming gebracht met bestaande IenM-regelgeving, zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen, de circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en het Vuurwerkbesluit. Dit bestaand gebruik is in het besluit in continuerende zin vastgelegd. Dat geldt ook voor de inrichtingen voor activiteiten met ontplofbare stoffen. De laatst genoemde inrichtingen zijn met name gericht op het civiel onderzoek van munitie en vuurwerk en de opslag van vuurwerk dat in beslag is genomen.

Titel 2.7 Hoofdwegen en hoofdspoorwegen

Deze titel regelt dat er langs hoofdwegen of delen daarvan een reserveringsgebied kan worden aangewezen ten behoeve van mogelijke toekomstige verbredingen. Tevens regelt dit besluit dat er een reserveringsgebied kan worden aangewezen voor nieuw aan te leggen hoofdwegen of hoofdspoorwegen. Ook wordt de mogelijkheid geregeld voor reserveringen voor een nieuwe verbinding. De mogelijke toekomstige verbredingen alsmede nieuwe verbindingen blijken uit de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. In de ministeriële regeling die gebaseerd wordt op dit besluit, zullen de specifieke reserveringsgebieden behorende bij de voorziene uitbreiding van bestaande infrastructuur worden aangewezen. De maximale grootte van die aan te wijzen reserveringsgebieden wordt in dit besluit vastgelegd.

Reserveringsgebieden

Richtinggevend voor de bepaling van de reserveringsgebieden en de omvang daarvan is de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Er is niet voor gekozen om over te gaan naar een generieke reservering van alle hoofdwegen, maar om specifiek te bepalen voor welke rijksinfrastructuur of delen daarvan een reserveringsgebied noodzakelijk is met het oog op voorzienbare toekomstige aanpassingen. Daarom wordt er gedifferentieerd in zones die qua grootte afhangen van het aantal te realiseren rijstroken.

Er wordt alleen ruimte gereserveerd voor infrastructuurprojecten waarover de besluitvorming op de datum van inwerkingtreding van dit besluit nog niet heeft geresulteerd in een onherroepelijk tracébesluit of wegaanpassingsbesluit.

Wanneer de verschillende besluiten om tot daadwerkelijke aanpassing van de infrastructuur te komen zijn genomen en onherroepelijk zijn zullen de reserveringsgebieden komen te vervallen of worden aangepast. Op grond van artikel 15 Tracéwet geldt een tracébesluit namelijk als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro, maar ook, indien het tracébesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, als projectbesluit als bedoeld in artikel 3.29, eerste lid, Wro onderscheidenlijk een besluit als bedoeld in artikel 3.42 van die wet. Hetzelfde geldt overeenkomstig voor een wegaanpassingsbesluit op grond van de spoedwet wegverbreding. Een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit geeft dus de waarborgen dat de zone die op basis van artikel 2.7.2 is gereserveerd, gebruikt kan worden voor de in dat besluit opgenomen werkzaamheden. De reservering van de zone op basis van dit besluit is dan niet langer noodzakelijk. Temeer omdat overeenkomstig artikel 1.2, onderdeel b, van dit besluit de bepalingen hiervan niet van toepassing zijn op een bestemmingsplan voor zover dat strekt ter uitvoering van een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit.

De aanduiding van de reserveringsgebieden vindt plaats in de artikelen 2.7.2. en 2.7.3 en de daarbij behorende kaarten. De begrenzing is opgenomen in de ministeriële regeling.

Periodieke aanpassing reserveringsgebieden

Een aanleiding tot periodieke wijziging van reserveringsgebieden kunnen de periodiek te houden Nationale Markt- en Capaciteitsanalyses (NMCA) zijn. Daaruit kan ook de behoefte naar additionele ruimtereservering naar voren komen of kan naar voren komen dat bepaalde ruimtelijke reserveringen niet meer nodig zijn. Ook de totstandkoming van nieuw beleid kan tot zulke uitkomsten leiden.

Overleg Rijk – gemeente

De rijksoverheid en de gemeentelijke overheid kunnen in overleg samen bezien of nieuwe ontwikkelingen binnen het reserveringsgebied gezien de lokale omstandigheden geen belemmering vormen voor aanpassing van de infrastructuur. Zodra immers in het overleg op grond van artikel 3.1.1 (dan wel artikel 5.1.1) Bro mede door het Rijk is vastgesteld dat een ontwikkeling de aanpassing van de infrastructuur niet kan belemmeren wordt reeds voldaan aan de voorwaarde van artikel 2.7.4.

Titel 2.8 Elektriciteitsvoorziening

Algemeen

Dit gedeelte van de amvb heeft ten doel om de in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III) gedane beleidsuitspraken conform de in het SEV III opgenomen uitvoeringsparagraaf om te zetten in voorschriften ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het SEV III bevat een aantal verschillende ruimtelijke uitspraken.

Ten eerste heeft het SEV III betrekking op het globaal reserveren van locaties die geschikt zijn voor installatie van elektriciteitsopwekking met een vermogen van ten minste 500 MW. In de uitvoeringsparagraaf van SEV III heeft het kabinet reeds aangegeven dat het in de amvb maatregelen zal opnemen die gericht zijn op het handhaven van bestaande vestigingsplaatsen en het ruimtelijk reserveren van nieuwe vestigingsplaatsen zoals genoemd in tabel 1 van het SEV III.

Een nadere precisering is nodig om het door elkaar heen lopen van ruimtelijke instrumenten te voorkomen. Conform de Elektriciteitswet 1998 is voor het bepalen van de locatie voor de aanleg van een nieuwe elektriciteitscentrale van ten minste 500 MW de rijkscoördinatieregeling van toepassing. In concreto betekent dit dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) tezamen met de Minister van IenM de locatie van een nieuw te bouwen eenheid van ten minste 500 MW vastlegt. Conform SEV III zal deze nieuwe eenheid normaliter op één van de in het SEV III opgenomen locaties voor grootschalige elektriciteitsproductie plaatsvinden. Het is in uitzonderlijke gevallen mogelijk hiervan af te wijken.

Met dit in ogenschouw heeft deze amvb een dubbel doel: aan de ene kant het waarborgen dat er op de aangegeven vestigingsplaatsen in ieder geval voldoende ruimte aanwezig is c.q. ontstaat om elektriciteitsopwekking van ten minste 500 MW te (kunnen) realiseren. Aan de andere kant is de amvb er op gericht om te waarborgen dat er geen nieuwe belemmeringen optreden in het functioneren van elektriciteitsproductie-eenheden op de in het SEV III aangewezen vestigingsplaatsen.

Een nader aan te geven precisering betreft de terreinen die in deze amvb voor grootschalige elektriciteitsproductie geormerkt worden. De gedachtegang is dat een vestigingsplaats bestaat uit een groot terrein waarbinnen specifieke gronden aanwezig zijn waar al elektriciteitsproductie plaatsvindt of kan gaan plaatsvinden dan wel of terreinen die uitsluitend voor elektriciteitsproductie in gebruik of daarvoor geschikt zijn. Dit geeft flexibiliteit bij de exacte locatiebepaling van specifiek te bouwen eenheden. Een concreet voorbeeld is een groot terrein dat de bestemming "industrie" heeft en waarbinnen hetzij al een elektriciteitscentrale staat hetzij waar nog plaats gevonden kan worden om een nieuwe eenheid te installeren. Bij de afbakening van de vestigingsplaatsen in de amvb is daarom in de meeste gevallen uitgegaan van de terreinen waarbinnen de elektriciteitsproductie plaatsvindt of kan gaan plaatsvinden. Doel van de amvb is er dan op gericht om binnen dat afgebakende terrein voldoende ruimte te blijven behouden voor elektriciteitsproductie met een vermogen van ten minste 500 MW. De exacte locatiebepaling van nieuwe productie-eenheden geschiedt dan hetzij door de betreffende gemeente of door de Ministers van EL&I en van IenM. Waar een locatie genoemd in het SEV III een terrein betreft dat uitsluitend is gereserveerd voor elektriciteitsproductie is uiteraard de afbakening daarop expliciet toegesneden.

Het SEV III voorziet in reservering van zowel bestaande locaties als ook voor nieuwe locaties ten opzichte van het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. Sommige van die nieuwe locaties zijn reeds voor grootschalige elektriciteitsproductie in gebruik en in deze amvb kan in die gevallen het betreffende (industrie)terrein aangewezen worden. Twee locaties zijn slechts indicatief aangegeven, te weten Westland en Amsterdam Noordzeekanaalgebied. In deze twee gevallen is er uitgegaan van voorschriften aan die gemeenten waar de locatie redelijkerwijze in de toekomst gerealiseerd kan gaan worden.

Ten tweede geeft het SEV III invulling aan het waarborgingsbeleid kernenergie. Dit waarborgingsbeleid heeft ten doel om op de geselecteerde drie locaties – Borssele, Maasvlakte I en Eemshaven – te waarborgen dat er geen ontwikkelingen plaatsvinden die de eventuele bouw van een nieuwe kerncentrale belemmeren. In de uitvoeringsparagraaf van het SEV III is tevens aangegeven dat het in deze amvb maatregelen zullen worden vastgelegd waarmee het waarborgingsbeleid kernenergie op de daarvoor aangewezen locaties geëffectueerd dient te worden.

Ten derde bevat het SEV III ruimtelijke reserveringen ten behoeve van de trajecten van hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV en hoger. Het SEV III pleegt reserveringen voor zowel bestaande als nieuwe verbindingen met een spanning van 220 kV en hoger. Voor de aanleg van nieuwe verbindingen is conform de Elektriciteitswet 1998 de rijkscoördinatieregeling van toepassing. In dit geval bepalen de Ministers van EL&I en van IenM de tracés van bedoelde nieuwe hoogspanningsverbindingen. In de uitvoeringsparagraaf van SEV III is aangegeven dat deze amvb zich zal richten op het handhaven van de bestaande hoogspanningsverbindingen zoals die in tabel 2 van het SEV III genoemd staan.

De bestaande hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV en hoger zijn vrijwel alle reeds in bestemmingsplannen vastgelegd. Deze vastlegging wordt in deze amvb met kaarten bevestigd. Dat wil niet zeggen dat de bestaande tracés van verbindingen met een spanning van 220 kV en hoger geen wijziging mogen ondergaan. Het kan immers zo zijn dat een verlegging van een bestaand tracé om ruimtelijke redenen gewenst is. De amvb voorziet hier in door te bepalen, dat in overeenstemming met de nationale elektriciteitsnetbeheerder het tracé van een bestaande hoogspanningsverbinding binnen een gemeente mag worden gewijzigd mits het tracé van de totale hoogspanningsverbinding niet verbroken wordt.

Titel 2.9 Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen

In de Structuurvisie buisleidingen wordt aangegeven dat ruimte moet worden gereserveerd voor toekomstige buisleidingen voor gevaarlijke stoffen in Nederland, en waar deze ruimte wordt gereserveerd. De kaart met verbindingen wordt in de Structuurvisie Buisleidingen opgenomen als hoofdstructuur voor nieuwe buisleidingen. De borging van de ruimtelijke reservering van de in de structuurvisie gekozen verbindingen wordt geregeld in het onderhavige besluit. Het gaat hierbij steeds uitsluitend om buisleidingen van nationaal belang zoals gedefinieerd in artikel 2.9.1.

De centrale vraag is hoe borging van de door de rijksoverheid gewenste buisleidingstroken (ruimte, gereserveerd voor aanwezige leidingen en nieuwe buisleidingen voor gevaarlijke stoffen van nationaal belang, die vrij moet blijven van zaken die het leggen van leidingen kunnen belemmeren) het meest efficiënt en met zoveel mogelijk draagvlak kan plaatsvinden.

Bij het bepalen van de buisleidingenstroken en van de wijze van juridische verankering heeft een aantal overwegingen een rol gespeeld. Een belangrijk uitgangspunt is steeds geweest om zoveel als mogelijk, gelet op externe veiligheid en efficiënt ruimtegebruik, bundeling van buisleidingen te bevorderen. De inzet is een vereenvoudiging van procedures voor nieuw aan te leggen buisleidingen en een goede beschikbaarheid en toegankelijkheid van doorgaande routes. Gezocht is naar een aanpak met zo min mogelijk beperking in de eigen mogelijkheden van verschillende overheden om ruimtelijke plannen in te vullen. Afwenteling van lasten dient niet plaats te vinden en onnodige waardevermindering van gronden of goederen moet voorkomen worden.

Titel 2.9 betreft het vrijhouden van ruimte voor mogelijk nieuwe buisleidingen van nationaal belang voor gevaarlijke stoffen. Daarnaast geldt voor alle buisleidingen van gevaarlijke stoffen, zowel buiten als binnen leidingstroken en voor zowel reeds aanwezige als nieuwe leidingen het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb). Dit besluit regelt onder meer de zorgplicht van de leidingexploitant, de externe-veiligheidsnormering waarmee men rekening moet houden bij het

aanleggen van een nieuwe leiding of bij een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling nabij een reeds aanwezige leiding, het opnemen van alle leidingen voor gevaarlijke stoffen in bestemmingsplannen (met belemmeringenstrook en aanlegvergunningstelsel) en de sanering van situaties waarbij de grenswaarde van het plaatsgebonden risico van een buisleiding overschreden wordt.

Er moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen reeds bestaande buisleidingstroken en nieuw te reserveren stroken. Bij bestaande stroken kan de Minister van IenM eenvoudig meteen het tracé van de strook onmiddellijk vastleggen. Bij vaststelling van het tracé van een nieuwe buisleidingstrook wordt daarentegen een getrapte werkwijze gevolgd. Vooraleerst wordt een zoekgebied voor de nieuwe strook vastgelegd. Na verloop van vijf jaar stelt de Minister van IenM het definitieve tracé van de nieuwe strook vast. In titel 2.9 wordt precies aangegeven waar ruimte gereserveerd wordt, de zogenoemde buisleidingenstrook.

Binnen het zoekgebied gelden geen speciale verplichtingen. Het zoekgebied is alleen bedoeld om binnen bepaalde ruimtelijke marges gemeenten de gelegenheid te bieden het tracé van de leidingenstrook te verschuiven. Binnen een zoekgebied kan een gemeente bestemmingen toelaten die het leggen van leidingen verhinderen als de leidingenstrook (al dan niet na verschuiving) hier maar van vrij blijft. Binnen de buisleidingenstrook gelden dus wel beperkingen. Binnen de vastgestelde buisleidingenstrook mogen geen activiteiten plaatsvinden die het leggen van buisleidingen in de toekomst verhinderen. De leidingstroken zijn ook niet bedoeld voor het aanleggen van buisleidingen die niet van nationaal belang zijn of die geen gevaarlijke stoffen vervoeren en ook niet voor reeds aanwezige leidingen die buiten de stroken blijven liggen.

De buisleidingenstrook en het zoekgebied zijn op een (digitale) kaart vastgelegd en opgenomen in een ministeriële regeling. Aan de gemeenten over wier grondgebied de strook loopt, wordt de verplichting opgelegd bij de vaststelling van een (nieuw) bestemmingsplan rekening te houden met de gereserveerde leidingstrook en hier geen nieuwe bestemmingen toe te staan die het leggen van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen belemmeren.

Dat betekent ook dat in het bestemmingsplan voor deze nieuwe ruimtelijke reserveringen nadere voorschriften gaan gelden. Hierbij gaat het vooral om het bouwen of aanleggen van bouwwerken die een ongestoorde doorgang van nieuwe buisleidingen kunnen belemmeren, zoals:

- nieuwe gebouwen of bouwwerken waaronder kassen;
 - aanleg van andere (niet kruisende) infrastructuur, bovengronds of ondergronds zoals wegen of waterlopen;
 - permanente diepwortelende beplanting en bomen;
 - permanente opslag van goederen;
 - het indrijven van voorwerpen in de bodem en het plaatsen van onroerende objecten zoals lichtmasten, wegwijzers en ander straatmeubilair;
- voor zover hierdoor de aanleg of instandhouding van buisleidingen in de strook belemmerd wordt.

In de leidingstrook mogen uitsluitend bouwwerken worden gebouwd die onlosmakelijk verbonden zijn met een leiding, zoals meet- en regelstations en gascompressorstations. Voor een aantal activiteiten zal verder een aanlegvergunning nodig zijn. De buisleidingenstroken lenen zich wel goed voor bestemmingen zoals landbouw, natuur, (extensieve) recreatie en andere bestemmingen die buisleidingen als dubbelbestemming kunnen hebben.

Titel 2.10 Ecologische hoofdstructuur

Betrokkenheid van het Rijk

Onder de ecologische hoofdstructuur (EHS), waarop titel 2.10 van het besluit betrekking heeft, wordt verstaan het samenhangend netwerk van natuurgebieden van (inter)nationaal belang, met als doel de veiligstelling van ecosystemen en de daarbij behorende soorten, voor zover gelegen op het land. Het nationaal belang dat met de realisatie van de EHS wordt gediend, is het realiseren en in stand houden van een ruimtelijk natuurnetwerk in Nederland. Centrale doel van het netwerk is het voldoen aan de verplichtingen die Nederland op internationaal gebied heeft als gevolg van het Verdrag van Bern⁶, de Vogelrichtlijn⁷ en de Habitatrichtlijn⁸.

De gebieden die onderdeel zijn van het Europese netwerk van natuurgebieden, Natura 2000, zijn bijna geheel gelegen in de EHS. Deze gebieden worden aangewezen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn geïmplementeerd.

De EHS is als beleidsconcept geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan⁹ (1990) en overgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte¹⁰ (1995), de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur¹¹ (2000) de Nota Ruimte¹² (2005) en de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011). Met dit besluit wordt juridisch inhoud gegeven aan het in de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vastgelegde beleid ten aanzien van de ruimtelijk relevante aspecten van de EHS: begrenzing en planologische bescherming.

Instrumentenmix

De uitvoering van de EHS is een verantwoordelijkheid van de provincies.

Begrenzing

De begrenzing van de EHS op het land is in dit besluit, conform het beleid in de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, in handen gelegd van de provincies. Provincies dienen bij provinciale verordening de EHS te begrenzen. Het is de bedoeling dat die aanwijzing in de provinciale verordening in overeenstemming is met de afspraken daarover in het bestuursakkoord natuur. In overeenstemming met de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is het de bedoeling dat de EHS op het land in totaal een omvang van ca. 600.000 ha heeft. De ambitie om robuuste verbindingen tussen natuurgebieden te realiseren, zoals verwoord in de nota Natuur voor Mensen en de Nota Ruimte, is vervallen.

⁶ Het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren of planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Trb. 1980, 60). Bijlagen worden regelmatig gewijzigd, zie bijv. Trb. 1999, 109.

⁷ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

⁸ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde Flora en Fauna (PbEG L 206).

⁹ Regeringsbeslissing Natuurbeleidsplan (Kamerstukken II 1989/90, 21 149, nrs. 2-3).

¹⁰ Structuurschema Groene Ruimte, 'Het landelijk gebied de moeite waard', deel 4: planologische kernbeslissing, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag 1995 (Kamerstukken II 1993/94, 22 880).

¹¹ Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 27 235, nr. 1).

¹² Stcrt. 2006, 41 (bekendmaking van de terinzagelegging).

EHS in de grote wateren en de Noordzee

De grote wateren (Waddenzee, IJsselmeergebied, Deltawateren, grote rivieren en de Noordzee) zijn ook onderdeel van de EHS. Voor deze gebieden gelden verschillende beschermingsregimes. De bescherming van de Waddenzee wordt niet in deze titel, maar in titel 2.5. De overige delen van de EHS in de grote wateren en de Noordzee zijn uitgezonderd van het "nee, tenzij"-regime. Veel grote wateren, of delen ervan, maken deel uit van het Natura 2000-netwerk en worden beschermd op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 (zie hieronder). Omdat er voor de EHS op de grote wateren geen planologisch regime geldt, wordt deze in dit besluit niet tot de EHS gerekend en kan deze niet als onderdeel van de EHS worden begrensd. Het beleidskader voor het IJsselmeergebied dat wordt geborgd via titel 2.12 bevat geen specifieke maatregelen voor bescherming van natuurwaarden.

Van EHS uitgezonderde militaire terreinen

Sommige militaire terreinen liggen in een ecologisch waardevol gebied en kennen een intensief gebruik. Het intensieve gebruik valt moeilijk te rijmen met de doelstelling van de EHS. In overeenstemming met het Structuurschema Militaire Terreinen 2 dienen de intensief gebruikte militaire terreinen, te weten de compagniesoefenterreinen Marnewaard en Oirschot, eenheidsoefenterreinen De Haar, Havelte-West en de Leusderheide en de overige oefenterreinen de Vlasakkers en Oirschot vak B, buiten de EHS te worden gehouden dan wel gebracht. Zij dienen een primaire bestemming "militair terrein" te krijgen. Deze terreinen worden echter wel beheerd, alsof zij deel uitmaken van de EHS. Het ministerie van Defensie conformeert zich aan de vast te stellen natuurdoelen en neemt een inspanningsverplichting op zich deze doelen te realiseren en te handhaven. In de Nota Ruimte is verwoord, dat als de militaire functie voor (delen van) deze terreinen vervalst, het rijksbeleid erop is gericht deze terreinen alsnog te doen opnemen in de EHS.

Herbegrenzing

Herbegrenzing van de EHS is mogelijk wegens ecologische redenen, naar aanleiding van compensatie of toepassing van de EHS-saldobenadering en wegens niet-ecologische redenen ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen. Herbegrenzing om ecologische redenen is mogelijk op basis van een zorgvuldige ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat dit leidt tot een betere samenhang van de EHS of een betere inpassing van de EHS en indien de doelstellingen van de EHS in de desbetreffende regio worden behouden. Herbegrenzing om niet-ecologische redenen is alleen mogelijk ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen waarbij de aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden en van de samenhang van de EHS beperkt is. De ontwikkeling moet zorgvuldig onderbouwd zijn en mag niet leiden tot een kwalitatieve of kwantitatieve verslechtering van de ecologische hoofdstructuur in het desbetreffende gebied. Er moeten maatregelen worden genomen die een goede landschappelijke en natuurlijke inpassing borgen. Bij herbegrenzing naar aanleiding van de EHS-saldobenadering gaat het om planvorming op een veel grotere schaal dan bij de kleinschalige ontwikkelingen en moet er sprake zijn van een breed gedragen wil om een maatschappelijk vraagstuk op te lossen.

De voorwaarden waaronder herbegrenzing wegens ecologische redenen, naar aanleiding van compensatie of toepassing van de saldobenadering en wegens niet-ecologische redenen ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen mag plaatsvinden zijn door Rijk en provincies uitgewerkt in de 'Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen

EHS¹³. Die voorwaarden worden in dit besluit alleen op hoofdlijnen uitgewerkt. Provincies hebben de keuze in welke vorm (beleidsregels of verordening) ze de volledige Spelregels EHS laten doorwerken in hun eigen beleid.

Doorwerking naar bestemmingsplannen

Het beschermingsregime voor de gebieden die door de provincie zijn aangewezen als behorend tot EHS, werkt door in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Voor de invulling van het bestemmingsplan binnen de grenzen van de EHS zijn diverse mogelijkheden. Eén mogelijkheid is het opnemen van een bestemming 'natuur'. Voor nieuwe natuurbestemmingen in de EHS geldt op grond van het overgangsrecht dat een agrariër zijn bedrijf mag voortzetten. De gemeente moet de nieuwe 'natuur' bestemming echter binnen de bestemmingsplanperiode realiseren. Vandaar dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met realiseerbaarheid, zowel financieel als organisatorisch. Het is overigens niet nodig dat alle gronden die zijn begrensd als EHS al vooraf de bestemming natuur krijgen. Gronden die zijn begrensd als EHS kunnen ook een agrarische bestemming behouden in het bestemmingsplan. De wijzigingsbevoegdheid van artikel 3.6, eerste lid, onderdeel a, Wro kan in dat geval worden toegepast. In een bestemmingsplan kan dan worden bepaald dat gronden een agrarische bestemming hebben, met de wijzigingsbevoegdheid naar de bestemming "natuur". Een andere mogelijkheid is dat gronden de bestemming "natuur" krijgen, met een tijdelijke agrarische bestemming.

Planologisch regime en rol provincies

Naast de begrenzing, nemen provincies in een verordening regels op ten aanzien van de inhoud van en toelichting bij bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden in de EHS. Deze regels borgen de bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de beoogde natuurkwaliteit van de EHS.

Nee, tenzij:

Deze provinciale regels ter bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de beoogde natuurkwaliteit betreffen in ieder geval het 'nee, tenzij'-principe.

Nee

De provinciale regels dienen te bewerkstelligen dat bestemmingsplannen in de EHS in beginsel geen nieuwe activiteiten mogelijk maken die de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS significant aantasten.

De wezenlijke kenmerken en waarden zijn de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de beoogde natuurkwaliteit voor het gebied. Het gaat daarbij om de bij het gebied behorende natuurdoelen en natuurkwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, de mate van stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde. Omdat de provincie regels dient te stellen die deze wezenlijke kenmerken en waarden moeten beschermen, dienen deze wezenlijke kenmerken en waarden bij provinciaal besluit te worden vastgesteld. Daarbij moeten provincies de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura-2000-gebieden in acht nemen. Verder zijn bij de vaststelling van de wezenlijke kenmerken en waarden de provinciale natuurdoeltypekaarten sturend. De provinciale ambitiekaarten voor natuurkwaliteit, gebaseerd op het nieuwe systeem van natuurtypen en -kwaliteiten, nemen na vaststelling de sturende rol van de provinciale natuurdoeltypekaarten over.

¹³ Kamerstukken II 2006/07, 30 825, nr. 6.

Tenzij: groot openbaar belang, geen reële alternatieven, mitigatie en compensatie

De provinciale regels dienen tevens te voorzien in een uitzondering op het 'nee'. Deze regels moeten bewerkstelligen dat bestemmingsplannen activiteiten die de wezenlijke kenmerken en waarden wel aantasten maar die van groot openbaar belang zijn en waarvoor geen reële alternatieven zijn, mogelijk kunnen maken, mits de nadelige effecten worden weggenomen of ondervangen en de resterende effecten worden gecompenseerd.

De provinciale regels dienen verder te voorzien in een specifieke uitzondering op het 'nee' voor kazernes, werk- en opslagplaatsen groter dan 5 hectare en voor oefenterreinen, schietterreinen, vliegbases en vliegvelden. Deze regels moeten bewerkstelligen dat bestemmingsplannen niet de eisen van de aanwezigheid van een groot openbaar belang en de afweging van reële alternatieven kunnen stellen aan veranderingen in de bebouwing en terreinverharding binnen het hekwerk van de kazerne, werk- en opslagplaatsen groter dan 5 hectare en op het verharde en bebouwde gedeelte van oefenterreinen, schietterreinen, vliegbases en vliegvelden. Wel dienen bij dergelijke veranderingen de nadelige effecten van deze veranderingen te worden gecompenseerd.

Ten aanzien van de inhoudelijke voorwaarden waaraan compensatie moet voldoen, dient de provincie regels te stellen die tot het in dit Besluit aangegeven eindresultaat leiden. De in dit besluit opgenomen compensatieregels bevatten de kern van de voorwaarden zoals die door Rijk en provincies zijn vastgelegd in de hiervoor vermelde Spelregels EHS. De provincie kan deze voorwaarden nader uitwerken aan de hand van de Spelregels EHS.

Tenzij: EHS-saldobenadering

De provinciale verordening dient tevens te voorzien in regels voor de toepassing van de zogenoemde EHS-saldobenadering. Deze saldobenadering vormt, ten behoeve van combinaties van activiteiten waarbij de kwaliteit van de EHS op gebiedsniveau wordt verbeterd en de kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau gelijk blijft, een uitzondering op het verbod, dat bestemmingsplannen in beginsel geen nieuwe activiteiten mogelijk maken die de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS significant aantasten. Ook hier bevat het besluit de kern van de voorwaarden voor toepassing van de EHS-saldobenadering uit de Spelregels EHS en dient de provincie deze nader uit te werken aan de hand van de Spelregels. Provincies hebben de keuze in welke vorm (beleidsregels of verordening) ze de volledige Spelregels EHS laten doorwerken in hun eigen beleid.

Tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan

Relatie met andere beschermingsregimes

In gebieden die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied of die voorkomen op de lijst van gebieden van communautair belang¹⁴, geldt het beschermingsregime uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, dat is neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 onverkort, ook als deze gebieden tevens in de EHS liggen. Voor de Natura 2000-gebieden geldt een aanvullende afweging.

De Natuurbeschermingswet 1998 heeft tot doel specifieke soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. Daartoe zijn per Natura 2000-gebied instandhoudingdoelstellingen bepaald. Geplande ingrepen in Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld op mogelijk negatieve

¹⁴ Lijst van gebieden van communautair belang als bedoeld in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van richtlijn 92/43/EEG.

effecten op deze instandhoudingdoelstellingen, waarbij effecten van andere plannen en projecten ook betrokken dienen te worden.

Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt op welke wijze de gevolgen van een bestemmingsplan voor een Natura 2000-gebied moeten worden getoetst. Een bestuursorgaan moet bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekening houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied. Voor een bestemmingsplan dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied, moet het bestuursorgaan een passende beoordeling maken van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied, alvorens het plan vast te stellen. Een plan kan alleen worden vastgesteld, als de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Een uitzondering geldt alleen als sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, er geen alternatieven zijn en compenserende maatregelen worden getroffen. Voor bestemmingsplannen die betrekking hebben op Natura 2000-gebieden geldt dus een aanvullende "nee, tenzij"-afweging.

Dit afwegingskader verschilt op de volgende punten van dat voor de EHS-gebieden:

- de passende beoordeling vormt een strengere beoordeling van schadelijke effecten dan het geval is in het EHS-afwegingskader;
- voor Natura 2000-gebieden geldt externe werking, dat wil zeggen dat ook van activiteiten die buiten een Natura 2000-gebied plaatsvinden de gevolgen voor Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld. Het "nee, tenzij"-regime voor de EHS geldt alleen voor activiteiten die in de EHS plaatsvinden;
- voor Natura 2000-gebied geldt dat het bij de afweging moet gaan om het ontbreken van alternatieven en bij de EHS om het ontbreken van reële alternatieven;
- voor activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan alleen een uitzondering worden gemaakt wegens 'dwingende redenen van groot openbaar belang', terwijl het afwegingskader voor de EHS spreekt over 'redenen van groot openbaar belang';
- compenserende maatregelen voor Natura 2000-gebieden moeten tijdig en vooraf worden genomen, en
- voor Natura 2000-gebieden is financiële compensatie niet mogelijk.

Waar Natura 2000-gebieden samenvallen met de EHS, blijft het EHS-regime gelden. Immers, ook indien een ingreep geen significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingdoelstellingen voor een specifieke soort in het kader van Natura 2000, kan deze ingreep nog wél effecten hebben op de breder geformuleerde 'wezenlijke kenmerken en waarden' van de EHS. Daarnaast worden soorten in de EHS-gebieden ook beschermd op grond van de Flora- en faunawet. Handelingen die schadelijk zijn voor beschermde soorten zijn in beginsel verboden, tenzij daarvoor een ontheffing is verleend.

Verder is de Wet ammoniak en veehouderij van belang voor de EHS. Op grond van deze wet moeten provinciale staten voor verzuring gevoelige gebieden die binnen de EHS liggen aanwijzen als zeer kwetsbaar gebied.

Titel 2.11 Primaire waterkeringen buiten het kustfundament

Nederland wordt door primaire waterkeringen tegen overstromingen vanuit de Noordzee, de grote rivieren en het IJsselmeer en Markermeer beschermd. Deze primaire keringen zijn in bijlagen I, IA en II bij de Waterwet aangeduid, met inbegrip van de veiligheidsnorm waaraan deze moeten voldoen. De beheerders van deze primaire keringen moeten deze overeenkomstig de in de Waterwet gestelde veiligheidsnorm in stand houden. Om de stabiliteit van de primaire kering te kunnen waarborgen, is het niet toegestaan direct naast de primaire waterkering graafwerkzaamheden te verrichten. Naast het instandhouden van de primaire kering kan het noodzakelijk blijken de primaire kering te versterken, bijvoorbeeld als gevolg van door klimaatverandering veroorzaakte verzwaarde omstandigheden, of door het invoeren van een strengere veiligheidsnorm. Met het oog op deze omstandigheden is in de Waterwet het begrip beschermingszone opgenomen: een aan het waterstaatswerk, in dit geval de primaire kering, grenzende zone waarin ter bescherming van dat werk voorschriften en beperkingen kunnen gelden. De beheerder van de primaire kering legt de precieze begrenzing van de primaire waterkering en de beschermingszone in de legger vast.

In het Nationaal Waterplan is vastgelegd dat het Rijk in de amvb Ruimte een bepaling wil opnemen voor gemeenten om de beschermingszones van primaire waterkeringen vast te leggen in bestemmingsplannen. Ook bij enkele andere onderwerpen, zoals het kustfundament en de daarop gelegen primaire waterkering (titel 2.3) en de grote rivieren (titel 2.4), is gekozen voor zowel bescherming van het waterstaatkundige spoor in het kader van de Waterwet als ruimtelijke bescherming in de amvb Ruimte. In de inleiding van deze toelichting is hier in algemene zin op ingegaan.

Vanuit het waterstaatkundige spoor is op grond van artikel 6.14 van het Waterbesluit een vergunning van de Minister van IenM vereist om in de primaire waterkering of de beschermingszone activiteiten te mogen verrichten indien het primaire waterkeringen in beheer van het Rijk betreft. Voor de andere primaire keringen geldt een vergunningplicht indien die in de keur van het desbetreffende waterschap als beheerder van de primaire waterkering geregeld is. Aangezien op het gebruik van de gronden waarop de primaire waterkering is gelegen en de beschermingszone beperkingen van toepassing zijn, is het gewenst dat dit ook in het bestemmingsplan tot uiting komt. Burgers en bedrijven die in deze zone initiatieven ontwikkelen, wordt langs deze weg tijdig gewezen op de aanwezigheid van deze beperkingen.

Daarom vraagt dit besluit van de gemeenten de primaire waterkering en de daaraan grenzende beschermingszone in het bestemmingsplan aan te geven. Dit betreft de gehele zone waarin ter bescherming van de waterkering voorschriften en beperkingen kunnen gelden. In verordeningen van waterschappen en leggers van primaire waterkeringen worden vaak verschillende deelzones onderscheiden, waarbij soms één van de zones 'beschermingszone' wordt genoemd en voor andere zones gebruik wordt gemaakt van specifieke benamingen als 'buitenbeschermingszone' of 'profiel van vrije ruimte'. In de verschillende deelzones gelden vaak verschillende regimes, waarbij de ruimte voor ontwikkelingen groter is naarmate de afstand tot de waterkering groter is. Er is steeds sprake van een beschermingszone in de zin van de Waterwet, ook als een andere terminologie wordt gekozen in de legger of verordening.

Voor het gehele aangewezen gebied geldt de bepaling dat een wijziging van een bestemmingsplan voor deze zones geen nieuwe bestemmingen of regels mag bevatten die kunnen leiden tot een belemmering voor het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire waterkering. De gemeente zal – in aansluiting op artikel 3.1.1. Bro – in overleg moeten treden met de waterbeheerder om aan deze eis te voldoen. Daarmee kan worden voorkomen dat nieuwe bestemmingen in strijd zijn met de keur of de vergunningvoorschriften van de waterbeheerder. De voorgestelde bepaling leidt er ook toe dat een verzoek tot wijziging van een bestemmingsplan of een aanvraag om een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wabo geweigerd wordt voor activiteiten waarvoor de watervergunning zeker niet verleend zal worden.

Er is voor het instrument van de algemene maatregel van bestuur gekozen omdat, mede gelet op het grote aantal betrokkenen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), bestuurlijke en communicatieve instrumenten, zoals afspraken en overleg, niet in alle gevallen tot het gewenste resultaat zullen leiden. Daarnaast is het nationale belang van de primaire waterkeringen eenduidig te omschrijven. De voorgestelde bepalingen richten zich dan ook rechtstreeks tot de bestuursorganen die belast zijn met de besluitvorming over bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen, beheersverordeningen en provinciale inpassingsplannen.

Titel 2.12 IJsselmeer (uitbreidingsruimte)

In het Nationaal Waterplan 2009-2015 en de bijbehorende beleidsnota IJsselmeergebied is het rijksbeleid voor het IJsselmeergebied vastgelegd. Een belangrijk ruimtelijk aspect van dit beleid is dat beperkte ontwikkeling wordt toegestaan in het IJsselmeergebied zonder compensatie van het waterbergend vermogen. Verdergaande ruimtelijke ontwikkeling zou in de weg kunnen staan van (versterking van) toekomstig gebruik van het IJsselmeergebied als zoetwaterbuffer en van behoud van de functie voor waterafvoer die het meer nu heeft (het water van de IJssel stroomt via het IJsselmeer af naar de Waddenzee).

In het Nationaal Waterplan 2009-2015 en de bijbehorende beleidsnota IJsselmeergebied is vastgelegd dat grootschalige buitendijkse bebouwing alleen mogelijk is in de gemeenten Amsterdam, Almere en Lelystad. Deze gemeenten krijgen respectievelijk 350 ha, 700 ha, en 150 ha ruimte voor nieuwe buitendijkse bebouwing. De ontwikkelruimte voor Amsterdam is bedoeld voor IJburg tweede fase. De ontwikkelruimte voor Almere is voor het overgrote deel ten behoeve van een eventueel buitendijks deel van de Schaalsprong Almere, conform de RRAAM-brief.¹⁵ Vanwege de beperkte ruimte in de randmeren is maximaal 5 ha door Almere te benutten. Deze wordt afgetrokken van de totale ontwikkelruimte van 700 ha. De ontwikkelruimte voor Lelystad is voor regionale en lokale ambities. Daarnaast is er ruimte voor kleinschalige ontwikkelingen verspreid over het gebied. Alle andere gemeenten kunnen daartoe maximaal 5 ha bebouwen. Voor de gemeente Harderwijk is in het Nationaal Waterplan een uitzondering gemaakt om de lopende ontwikkeling van het Waterfront Harderwijk niet te doorkruisen. Daartoe mag deze gemeente 35 ha bebouwen.

Het vrijgeven van ruimte voor buitendijkse bebouwing is gebaseerd op een belangenafweging door het kabinet. Daarbij woog met name het belang van woningbouwontwikkeling in de regio Amsterdam-Almere zwaar. Bepaald is dat de ruimte kan worden benut voor deze specifiek benoemde projecten met een grote

¹⁵ Kamerstukken II 2009/10, 31 089, nr. 57.

woningbouwopgave. Mochten de genoemde projecten uiteindelijk niet leiden tot buitendijkse bebouwing, dan kan de vrijgegeven buitendijkse ruimte niet zonder nadere overweging door het kabinet voor andere doelen worden ingezet. Daarom is de vrijgegeven ruimte nadrukkelijk gekoppeld aan specifieke projecten. Verder is bepaald dat slechts bepaalde ontwikkelingen toegelaten zijn. In de eerste plaats gaat het om woningbouw en daaraan gerelateerde activiteiten zoals gebouwen voor onderwijs, zorg, wijkgebonden detailhandel en horeca. Daarnaast zijn gebouwen voor watergerelateerde activiteiten mogelijk, bijvoorbeeld voor waterrecreatie, logistiek en visserij. Het Nationaal Waterplan noemt specifiek de mogelijkheid van ontwikkeling van een containerterminal te Lelystad. Gezien de overwegingen van het kabinet is ontwikkeling van grootschalige industriële activiteiten nadrukkelijk uitgesloten. Voor de gemeenten waar niet specifiek ruimte is vrijgegeven voor projecten geldt bovendien de voorwaarde dat de bebouwing aansluit op de bestaande bebouwing.

De oppervlaktes zijn bedoeld als bruto hectares. Het gaat dus niet alleen om de ruimte die fysiek door gebouwen in beslag wordt genomen, maar ook de stedelijke ruimte rondom de nieuwe bebouwing wordt meegeteld. Omdat het besluit slechts betrekking heeft op nieuwe bebouwing heeft het geen betekenis voor herstructurering van bestaande buitendijkse bebouwing, ook niet indien daarbij bestemmingswijzigingen optreden. Zo wordt het vervangen van een buitendijks bedrijfspand door woningen niet gezien als het benutten van vrijgegeven ruimte, zolang het bruto bebouwde oppervlak in het IJsselmeergebied niet toeneemt.

De bebouwingsruimte die is vrijgegeven in het Nationaal Waterplan geldt voor de periode vanaf de vaststellingsdatum van deze structuurvisie – 22 december 2009 – tot in de dat plan genoemde einddatum, 2040. Deze einddatum is niet in het besluit verankerd. Het is immers reëel te veronderstellen dat het beleid, en daarmee dit besluit, ruim voor 2040 aangepast zal worden aan de ontwikkelingen, zoals de klimaatontwikkeling en de bevolkingsontwikkeling. Indien het beleid ongewijzigd zou blijven blijft eventueel onbenutte bebouwingsruimte beschikbaar na 2040.

In het Nationaal Waterplan is aangegeven dat het kabinet de ruimtelijke kernkwaliteiten van het IJsselmeergebied belangrijk vindt en wordt via kwalitatieve voorwaarden globaal richting gegeven aan de ontwikkelingen in het gebied. Zonder af te doen aan het belang van borging van de ruimtelijke kwaliteit van het IJsselmeergebied is dit belang echter, zoals vastgelegd in de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, geen nationaal ruimtelijk belang, maar een decentrale opgave. In dit besluit worden daarom met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit geen eisen gesteld aan de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen voor de ontwikkelingen in het IJsselmeergebied.

In en rondom het IJsselmeergebied zijn het militair schietterrein Breezanddijk en delen van radarverstoringsgebieden van militaire radars gelegen. Bestemmingsplannen mogen geen nieuwe bebouwingen mogelijk maken die een beperkingen kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van het schietterrein Breezanddijk of onaanvaardbare gevolgen hebben voor het beeld van de radars. Titel 2.6 geeft hiervoor de regels en begrenzingen.

De wateren van het IJsselmeergebied zijn ook aangewezen als Natura-2000-gebied. Dit legt, aanvullend aan de beperkingen die volgen uit het kwantitatief waterbeheer, ook beperkingen op aan het gebruik van het gebied.

Het Nationaal Waterplan herbevestigt het beleid ten aanzien van buitendijkse plaatsing van windturbines uit de Nota Ruimte en het SEV III. Dit beleid houdt in dat windturbines geplaatst kunnen worden langs de nieuwe strakke dijken, waarbij plaatsing langs de zuidkant van de Afsluitdijk of langs de Houtribdijk van geval tot geval beoordeeld wordt. Omdat dit beleid op dit moment wordt heroverwogen in het kader van de Structuurvisie Wind op land is er geen uitwerking aan gegeven in dit besluit.

Titel 2.13 Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde

Betrokkenheid van het Rijk

Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde zijn culturele of natuurlijke objecten of gebieden die vanuit mondiaal perspectief uniek zijn. De Staat der Nederlanden heeft als verdragspartij bij de 'Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage' (Parijs 1972) van de 'United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization' (UNESCO) de verplichting erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde in stand te houden.

De Nederlandse erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde bestaan uit twee categorieën: Werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst. De categorie Werelderfgoederen bevat erfgoederen die na voordracht van het Rijk geplaatst zijn op de Werelderfgoedlijst van UNESCO. De categorie Voorlopige Lijst bevat erfgoederen die het Rijk op verzoek van de betrokken medeoverheden de komende jaren gaat voordragen voor de Werelderfgoedlijst van UNESCO (Voorlopige Lijst Werelderfgoed Nederland 2011).¹⁶

Het Rijk stelt in deze amvb regels voor de werelderfgoederen De Beemster en De Stelling van Amsterdam en de erfgoederen Nieuwe Hollandse Waterlinie en het Nederlandse deel van de Romeinse Rijksgrens de Limes van de Voorlopige Lijst. Het rijksbelang heeft betrekking op het behoud en de versterking van de uitzonderlijke universele waarde van de erfgoederen. De kernkwaliteiten die bepalend zijn voor deze waarde zijn in bijlage 13 bij het besluit omschreven. Voor de werelderfgoederen "De Beemster" en "De Stelling van Amsterdam" zijn de kernkwaliteiten een vertaling van de 'Outstanding Universal Value' (uitzonderlijke universele waarde) uit het besluit van het Werelderfgoedcomité van de UNESCO. De kernkwaliteiten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Limes zijn een vertaling van de beschrijving uit Voorlopige Lijst Werelderfgoed Nederland 2011 die Nederland in 2011 bij het Werelderfgoedcentrum van UNESCO indiende.

De overige culturele erfgoederen uit de categorie werelderfgoed (Schokland, Rietveld Schröderhuis, D.F. Woudagemaal, Kinderdijk-Elshout, Grachtengordel Amsterdam), worden beschermd via de Monumentenwet 1988. De bescherming van het natuurlijke werelderfgoed Waddenzee wordt geregeld via titel 2.5 van dit besluit.

De bescherming van de erfgoederen op de Voorlopige Lijst (Koninklijk Eise Eisinga Planetarium, Sanatorium Zonnestraal, Teylers Museum, Van Nellefabriek en Koloniën van Weldadigheid) is reeds geregeld via de Monumentenwet 1988.

Begrenzing

De begrenzingen van de werelderfgoederen De Beemster en De Stelling van Amsterdam zijn in dit besluit opgenomen. Deze zijn conform de door Nederland ingediende nominaties en de daarop volgende aanwijzing door UNESCO in 1999, respectievelijk 1996. De grenzen van erfgoederen op de Voorlopige Lijst (Nieuwe

¹⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 725 nr. 1.

Hollandse Waterlinie en de Limes) geeft het Rijk indicatief aan en zijn gebaseerd op gegevens uit diverse planfiguren van de provincies. De provincies wordt gevraagd de grenzen binnen één jaar definitief geometrisch vast te leggen.

Ruimtelijke regime

De in het besluit omschreven kernkwaliteiten dienen door het provinciaal bestuur te worden uitgewerkt. De uitwerking moet dusdanig zijn, dat de uitgewerkte kernkwaliteiten sturend kunnen zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen op het niveau van bestemmingsplannen. Het uitgangspunt is, dat ruimtelijke ontwikkelingen in erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde mogelijk zijn, mits de uitgewerkte kernkwaliteiten van de erfgoederen worden behouden of versterkt ('ja, mits'-principe). Ontwikkelingen die de uitgewerkte kernkwaliteiten niet aantasten zijn dus in beginsel toegestaan.

Maatvoering, schaal en ontwerp van ruimtelijke projecten bepalen sterk het effect van het project op de kernkwaliteiten. Het kan een impact hebben op de kernkwaliteiten van een erfgoed van uitzonderlijke universele waarde als geheel of op afzonderlijke onderdelen. Specifieke aandacht verdienen grootschalige ruimtelijke projecten als stads- of dorpsuitbreidingen, waterberginggebieden, glastuinbouwlocaties, infrastructuur, natuurontwikkeling, bedrijventerreinen, gebieden voor permanente intensieve recreatie en werkzaamheden in de ondergrond. Deze projecten kunnen door de schaal van hun functionele en visuele uitstraling een grote impact hebben op behoud en versterking van de kernkwaliteiten.

Het gaat niet alleen om ontwikkelingen die een visuele impact hebben op de kernkwaliteiten. Het gaat ook om ontwikkelingen die effect hebben op de kernkwaliteiten in de ondergrond zoals graven en grondwaterpeilverlagingen. Dit speelt in de archeologische zone van de Limes.

Relatie met andere beschermingsregimes

Naast de regels die zijn neergelegd in titel 2.13 blijven voor het verdedigingssysteem de Nieuwe Hollandse Waterlinie de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Linieperspectief Panorama Krakenhof (2003), de bestuursovereenkomst Nieuwe Hollandse Waterlinie (2005) en het Pact van Rijnauwen (2008) gelden. Dit houdt onder meer in dat de in het Panorama Krakenhof opgenomen ruimtelijke regimes ('liniegezichten', 'open velden', en 'verdichtingsgebieden') van toepassing blijven.

Voor de werelderfgoederen De Beemster en De Stelling van Amsterdam gelden naast de regels die zijn neergelegd in titel 2.13, de regels die voortvloeien uit de 'Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage' en de 'Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention'. Dit betekent onder meer dat de verplichting uit de Operational Guidelines ontwikkelingen te melden die effect kunnen hebben op de uitzonderlijke universele waarde, van toepassing is.

Op een aantal plaatsen overlappen erfgoederen elkaar. Het gaat om de oostkant van de stad Utrecht voor de Limes en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de zuidkant van de gemeente Beemster voor de Stelling van Amsterdam en de Beemster en het gebied tussen Abcoude en Weesp voor de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Voor deze overlappingsgebieden geldt dat de kernkwaliteiten van beide erfgoederen behouden en versterkt dienen te worden.

HOOFDSTUK 3 OVERIGE BEPALINGEN

Ontheffingen

Artikel 4.3, eerste lid, Wro biedt de mogelijkheid algemene regels te stellen indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

De vigerende structuurvisie, waarvan dit besluit een juridische vertaling is, bevatten de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor Nederland of specifieke gebieden binnen Nederland. De omzetting van beleid naar juridische kaderstelling in dit besluit dwingt ertoe een stellig juridisch kader te formuleren dat evenwel geen rekening kan houden met specifieke situaties. Met het oog hierop is ervoor gekozen om een zekere afwijkingsmogelijkheid in dit besluit in te bouwen door middel van een ontheffing van de Minister van IenM (in overeenstemming met de Minister die het aangaat) ten behoeve van onvoorziene omstandigheden of ontwikkelingen die een onverkorte toepassing van de gestelde regels maatschappelijk onwenselijk kunnen maken.

processtappen bij ruimtelijke afweging

Een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte voor verschillende functies vraagt om een goede onderbouwing van nut en noodzaak van een nieuwe ruimtevraag en een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de nieuwe ontwikkeling. Daarom wordt via artikel 3.4 dat in het Bro een nieuw artikel 3.16, tweede lid, introduceert aan overheden gevraagd om in het proces van deze afweging standaard een aantal stappen te zetten, die borgen dat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van nieuwe ontwikkelingen zal worden gekomen. Deze stappen beogen geen blauwdruk voor een eenduidige optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen in de ruimte te zijn. Dat zou voorbij gaan aan de specifieke lokale omstandigheden die van invloed zijn op de inpassing van ruimteveragende functies. De stappen die worden gevraagd creëren een nadrukkelijk moment om een ruimtelijke ontwikkeling te motiveren en af te wegen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied, maar ook met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte, en voor de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. Voor kleinschalige woningbouwlocaties is ruimte als daar regionale behoefte aan is en ook initiatieven als rood voor rood en rood voor groen en voor landgoederen kunnen doorgaan.

In de praktijk is voor het doorlopen van een aantal vaste processtappen bij onderbouwing van een ontwikkeling en de ruimtelijke inpassing daarvan de term SER-ladder in gebruik geraakt. Dit omdat de Sociaal-Economische Raad (SER) de afweging van zorgvuldige benutting van ruimte via een aantal processtappen in 1999 heeft geïntroduceerd bij zijn advisering over het nationaal ruimtelijk beleid. Ondermeer in de Nota Ruimte is geadviseerd de zogenaamde SER-ladder als werkwijzer voor ruimtelijke ontwikkelingen toe te passen. Hoewel de stappen in dit artikel niet volstrekt uitwisselbaar zijn met het proces dat de SER voor ogen heeft gehad, is de gedachte erachter onveranderd.

D. Totstandkoming en toetsing van de gevolgen van het besluit

§ 1 Totstandkoming van het besluit

1.1 Eerste ontwerp op grond van Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk beleid.

Het besluit is in twee stappen tot stand gekomen.

Bij de overgang van de oude naar de nieuwe Wro is in 2008 in de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid aangegeven welke rijksbelangen in de toen vigerende pkb's door middel van algemene regels geborgd dienen te worden. Op basis hiervan is een ontwerp-amvb (1e tranche) opgesteld, die beleidsneutraal het bestaande beleid juridisch borgt.

In de periode van september 2008 tot en met maart 2009 zijn ambtelijke ontwerpversies ter becommentariëring aan IPO, VNG en UvW voorgelegd. Deze zijn op ambtelijk niveau verscheidene keren doorgesproken. Ook aan de maatschappelijke organisaties¹⁷ is gelegenheid geboden hun reactie te geven en voorstellen te doen. In deze fase vond twee keer bestuurlijk overleg plaats met IPO, VNG en UvW. Ook met de bestuurlijke vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties is overleg gevoerd.

Het kabinet stelde het ontwerpbesluit vast op 29 mei 2009. Gelet op artikel 4.3, vijfde lid, Wro is het ontwerpbesluit op 2 juni 2009 overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal¹⁸. Eveneens overeenkomstig de genoemde bepaling is het ontwerpbesluit op 17 juni 2009 in de Staatscourant¹⁹ en langs elektronische weg door middel van een publicatie op de website van het Ministerie van VROM bekend gemaakt.

In de periode vanaf 17 juni tot 1 september 2009 ontving het Ministerie van VROM 83 schriftelijke of elektronische (e-mail) reacties op het ontwerpbesluit. Ruim de helft daarvan, 54 %, was afkomstig van andere overheden (8 van provincies, 36 van gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden en één reactie van een waterschap). De overige reacties waren ingebracht door maatschappelijke (koepel-)organisaties, bedrijven en particulieren²⁰. Alle binnengekomen opmerkingen zijn geanalyseerd op hun mogelijke bijdrage aan de verbetering van het ontwerpbesluit. Inhoudelijk konden de ingekomen opmerkingen worden onderverdeeld in twee hoofdgroepen. De eerste groep van opmerkingen betrof vragen om of suggesties voor een aanpassing van artikelen zodat deze beter toepasbaar zouden worden of waarbij voorstellen werden gedaan voor een verbeterde juridische formulering. Deze soort van reacties betrof met name de algemene bepalingen, de begripsbepalingen van andere hoofdstukken, de bepalingen over ontheffing en afwijking en de overgangs- en slotbepalingen.

De tweede groep opmerkingen waren veel meer inhoudelijk van aard. Een beperkt deel daarvan betrof niet zozeer de inhoud van het besluit maar ging in op het nut

¹⁷ Hiertoe behoorden Hiswa, LTO Nederland, Milieudefensie, MKB Nederland, Vereniging Natuurmonumenten, NEPROM, Overleg Samenwerkingsverbanden Openluchtrecreatie, RECRON, Raad voor Nederlandse Detailhandel, Stichting Natuur en Milieu en VNO-NCW.

¹⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 500, nr. 15; Kamerstukken I 2008/09, griffiennr. 144203.

¹⁹ Stcrt. 2009, 109.

²⁰ De reacties zijn ook toegezonden aan de Tweede Kamer: Kamerstukken II 2009/1010, 31 500, nr. 18.

en de noodzaak van het voorgenomen besluit en de bezorgdheid om een verdere juridisering van het ruimtelijk beleid. Het merendeel van de inhoudelijke reacties had betrekking op de hoofdstukken over bundeling van verstedelijking en locatiebeleid en de groene ruimte (rijksbufferzones, EHS en nationale landschappen).

Veel opmerkingen hebben bijgedragen aan technische of inhoudelijke verbeteringen van het uiteindelijke besluit.

Een deel van de reacties bevatte voorstellen tot aanpassing of verbetering van de kaarten, die bij het ontwerpbesluit waren gevoegd. Veel daarvan zijn ook overgenomen.

Naar aanleiding van de overlegging van het ontwerpbesluit aan de Tweede Kamer, kwam de vaste commissie voor VROM met een schriftelijke lijst van vragen. Bij brief van 27 september 2009 zijn die vragen beantwoord²¹. Op 29 september daaraanvolgend was er over het ontwerpbesluit en de schriftelijke beantwoording van de vragen een algemeen overleg met de genoemde Kamercommissie. Tijdens dit algemeen overleg zijn onder meer de achtergronden van het besluit, de inzet van andere sturingsmogelijkheden, de grondslag van het getrapte karakter van onderdelen van het ontwerpbesluit en verschillende onderdelen van het ontwerpbesluit aan de orde gesteld. Het algemeen overleg leidde tot concrete aanpassingen van het ontwerpbesluit.

Op 6 oktober 2009 kwam de vaste commissie voor VROM/WWI van de Eerste Kamer met een reactie in de vorm van een lijst van vragen over het ontwerpbesluit. De beantwoording daarvan geschiedde bij brief van 23 november 2009²².

1.2 Geactualiseerd ontwerp op basis van ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

De ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte bevat een actualisatie van het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid. Deze structuurvisie geeft een nieuw, integraal kader voor het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid op rijksniveau en is de 'kapstok' voor bestaand en nieuw rijksbeleid met ruimtelijke consequentie. Daarbij wordt gekozen voor een vereenvoudiging van de regelgeving. Er wordt meer over gelaten aan provincies en gemeenten ("decentraal, tenzij.../zo dicht mogelijk bij de burger"). Dit betekent minder nationale ruimtelijke belangen en daarmee minder regelgeving en minder bemoeienis door het Rijk. Zo beëindigt het Rijk zijn rol bij nationale landschappen, rijksbufferzones en het verstedelijkingsbeleid.

In de structuurvisie worden de rijksdoelen en nationale belangen limitatief beschreven. In de Realisatieparagraaf bij deze structuurvisie worden de instrumenten aangegeven op welke wijze deze nationale belangen worden geconcretiseerd. Daarbij worden vier instrumenten onderscheiden: regelgeving, bestuurlijke prestatieafspraken, financieel en kennis.

Op basis van de Realisatieparagraaf van de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is het ontwerp besluit gewijzigd.

Ook van dit ontwerp zijn ambtelijke ontwerpversies ter becommentariëring aan IPO, VNG en UvW voorgelegd. Ook is het aan deze organisaties aangeboden in het kader van het regulier bestuurlijk overleg.

PM parlementaire behandeling en voorpublicatie.

²¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 500, nr. 16.

²² Kamerstukken I 2009/10, 28 916, nr.7.

Overige aanpassingen na publicatie van het ontwerpbesluit

Ten slotte zijn juridisch-technische aanpassingen doorgevoerd in verband met de inwerkingtreding van de Wabo en de Chw. Ook de noodzaak om het besluit digitaal raadpleegbaar te maken via www.ruimtelijkeplannen.nl heeft tot technische aanpassingen van het besluit geleid.

De overgangsbepalingen zijn thans ondergebracht in hoofdstuk 3 en dit hoofdstuk bevat nu tevens de slotbepalingen. Invoegingen van nieuwe artikelen en artikellieden, verplaatsingen om systematische redenen en het doen vervallen van artikelen of onderdelen daarvan noopten tenslotte tot een hernummering.

§ 2 Toetsing van de gevolgen van het besluit

2.1 Uitvoerings- en handhavingsaspecten

In het tweede kwartaal van 2011 heeft de inspectie van VROM een ambtelijk ontwerp van de Barro aan een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid onderworpen. Door Rijkswaterstaat (RWS) is hetzelfde ontwerp aan een uitvoerbaarheidstoets onderworpen. Belangrijke knelpunten en risico's, blijkend uit de HUF-toets en de Uitvoerbaarheidstoets door RWS hebben geleid tot aanpassingen in daarop volgende ontwerpen. De belangrijkste knelpunten of risico's die gesignaleerd zijn, alsmede ondernomen acties naar aanleiding daarvan in cursief:

- Voor een aantal onderwerpen is de amvb niet pro-actief. Dit uitgangspunt in de Wro houdt in dat zoveel mogelijk vooraf duidelijk is of het plan in overeenstemming is met de regels. De regels in de amvb zijn zodanig opgesteld dat voor een aantal onderwerpen pas tijdens het vooroverleg beoordeeld kan worden of wordt voldaan aan de regels, eventueel door nader onderzoek. Dit is nadelig voor de uitvoering. Aan een nader onderzoek zijn hoge kosten verbonden voor het bevoegd gezag en daarmee ook voor de initiatiefnemer. Dit terwijl het verminderen van onderzoekslasten een van de uitgangspunten is van het kabinet in het kader van de vereenvoudiging van het omgevingsrecht. *Gestreefd is naar het zoveel mogelijk redigeren van bepalingen in de vorm dat vooraf duidelijk is welke concrete norm voor ruimtelijke plannen wordt gehanteerd. De nota van toelichting bij dit besluit draagt daaraan bij. Het is evenwel niet mogelijk gebleken alle bepalingen op deze wijze te redigeren. Daarbij dient bovendien voorkomen te worden dat sprake is van het dichtregelen van de praktijk zonder dat daartoe voldoende aanleiding is.*
- Deze wijze van normstelling zal er toe leiden dat er sprake zal zijn van een naleeftekort. Het is zonder vooroverleg namelijk vooraf niet altijd duidelijk of aan de norm wordt voldaan. Ten aanzien van toezicht vooraf op de doorwerking van de amvb sluit de amvb aan bij het uitgangspunt van de Wro dat iedere bestuurslaag opkomt voor zijn eigen belang. Op de andere onderdelen van het toezicht is niet aangegeven hoe dit is belegd.
- De normstelling heeft mogelijk ook gevolgen voor het kunnen inzetten van het instrument reactieve aanwijzing en (mogelijk in de toekomst) het instrument schorsing/vernietiging. Daarvoor is namelijk vereist dat sprake is van een concrete norm. Het beroepsrecht kan wel worden toegepast bij deze normstelling. *Zoals hiervoor al is aangegeven dat in veel gevallen de Nota van Toelichting bijdraagt aan een voldoende concretisering van de norm.*
- Verschillende eisen ten aanzien van de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen in deze amvb zorgen ervoor dat het bevoegd gezag (veelal gemeenten) te maken krijgt met een "haasje over" aan

actualiseringsverplichtingen. Daarbij is van belang dat ook vanwege andere regelingen er een actualiseringsplicht kan gelden. Het gaat om verplichtingen op grond van de Wro, provinciale verordeningen en sectorale regelgeving (zoals het Besluit externe veiligheid Buisleidingen). Het aanpassen van een bestemmingsplan is kostbaar.

- De amvb bevat bestemmingen die afwijken van de wettelijke verplichte, Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen. Dit kan leiden tot uitvoeringsproblemen, zoals in het kader van digitalisering. *De bepalingen zijn alsnog gescreend op afwijking van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen. Verder zal de standaard worden aangepast ter uitvoering van artikel 2.3.3, tweede lid.*

Een groot deel van de adviezen van de zogenaamde HUF-toets is in het besluit verwerkt. Enkele punten van commentaar van de genoemde inspecties zijn evenwel niet overgenomen. De belangrijkste redenen hiervoor waren dat het vigerende beleid (onder meer uit de Nota Ruimte) de gevraagde concretisering niet altijd toestond of dat de formulering van de essentiële onderdelen van de pkb's soms dwingend waren, dat een alternatieve formulering – hoewel bevorderlijk voor handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid – niet mogelijk was.

Dit besluit is overeenkomstig de regeling, opgenomen in het Bro, gedigitaliseerd. Er is een analyse gemaakt of de digitalisering leidt tot aanpassingen aan de inhoud of formuleringen van de amvb. Geconcludeerd is dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de vormvereisten vanuit digitalisering leiden tot inhoudelijke wijzigingen van de inhoud van de amvb.

De mogelijke strijdigheden ten gevolge van stapeling voor elk overlappend regime is artikelsgewijs onderzocht. De conclusie is dat er geen sprake is van tegenstrijdige eisen.

2.2 Lasten voor de overheid verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming

Zoals uit de hoofdstuksgewijze toelichting blijkt, is het besluit gebaseerd op beleid zoals vastgesteld in verschillende structuurvisies. Het besluit heeft daarom geen afzonderlijke financiële consequenties voor het rijk en de andere overheden. Het besluit leidt ook niet tot wijzigingen in procedures en heeft daarom ook voor dat aspect geen financiële gevolgen voor het Rijk en de andere overheden. Dit besluit richt zich alleen tot overheidsorganen. Een verzwarende van de handhaving gericht op naleving door burgers en bedrijven is daarom niet aan de orde. Het toezicht op de naleving van dit besluit door overheidsorganen geschiedt primair door de Inspectie Leefomgeving en transport (i.o.) in het kader van haar reguliere toezicht. Een verzwarende van die taak wordt niet voorzien. Het is niet uit te sluiten dat de relatief gemakkelijke toetsing van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten door burgers aan de inhoud van dit besluit een stijging van beroepszaken zou kunnen veroorzaken. Het te verwachten dempende effect van het door de Chw verscherpte relativiteitsvereiste zal die stijging naar verwachting in belangrijke mate neutraliseren. Daarnaast zijn beroepsprocedures die in de voorbije jaren door niet aan de Rijksoverheid verbonden overheidsorganen zijn ingezet tegen gemeentelijke of provinciale besluiten zijn onder de Chw voor aangewezen besluiten of projecten niet meer mogelijk. Op grond daarvan wordt ook voor de rechterlijke macht geen extra belasting voorzien.

2.3 Bestuurlijke lasten en financiële gevolgen voor andere overheden

Naar de bestuurlijke lasten en financiële gevolgen van dit besluit voor provincies en gemeenten is in 2009 onderzoek uitgevoerd door het onderzoeksbureau SIRA Consulting BV. Ten behoeve van dat onderzoek fungeerde een begeleidingscommissie, waarin naast de Ministeries van VROM en BZK ook vertegenwoordigers van het IPO en de VNG zitting hadden. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de structurele en incidentele bestuurlijke lasten ten gevolge van dit besluit gering zijn. De geactualiseerde berekening in 2011, die eveneens onder begeleiding van VNG en IPO is uitgevoerd, geeft geen aanleiding om de eerder gemaakte afspraak te herzien, omdat de lasten niet hoger zijn geworden.

2.4 Lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

De bepalingen van dit besluit richten zich tot de bestuursorganen van provincies en gemeenten. Voor burgers, bedrijven of instellingen vloeien uit dit besluit geen administratieve lasten voort. Verondersteld mag worden dat dit besluit – mede ten gevolge van de directe digitale raadpleegbaarheid daarvan – een bijdrage levert aan een goede kenbaarheid van de rijkskaderstelling en daarmee het zoekwerk voor burgers en bedrijven in verschillende rijksnota's en de interpretatie daarvan in aanmerkelijke mate overbodig maakt. In die zin draagt het besluit bij aan een lastenverlichting voor burgers en bedrijven.

§ 3 CAW-advies

De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) bracht op 8 september 2008 een ongevraagd schriftelijk advies uit over het ontwerpbesluit. De CAW stelde in haar advies dat in de verschillende pkb's beleidsuitspraken te vinden zijn die aan te merken zijn als normatieve uitspraken voor gemeenten en provincies, maar tevens dat deze juridisch niet bindend waren. Met de vastlegging van die uitspraken als normen in de beoogde amvb wijzigen die in echte verplichtingen voor gemeenten en provincies. De CAW oordeelde dat vanwege dit verschil tussen beleidsteksten uit pkb's en algemeen verbindende voorschriften, een terughoudendheid met regelgeving moet worden betracht en dat, indien regels al noodzakelijk worden geacht, een maximale duidelijkheid dient te worden gegeven omtrent de inhoud van die regels.

In reactie hierop is vastgesteld dat de terughoudendheid waarvoor de CAW pleit, in acht is genomen bij de vaststelling van de Realisatieparagraaf. Het advies om de regels inhoudelijk zo duidelijk mogelijk te maken, is ter harte genomen. Waar het streven naar een maximale duidelijkheid zou leiden tot ver doorgedetailleerde regels of tot een onwenselijke aanscherping van het beleid – hetgeen niet beleidsneutraal zou zijn – is volstaan met regelniveau dat naar het oordeel van het kabinet het best werkbaar is.

Ten aanzien van de begrippen "bestaand bebouwd gebied" en "nieuwe bebouwing" achtte de CAW niet duidelijk wat in een provinciaal aanwijzingsbesluit op grond van artikel 2.4 naar de bedoeling van de ontwerpers precies dient te geschieden. Zij adviseerde die bedoeling te verduidelijken. Aan dat element van het advies is gehoor gegeven door verduidelijkingen aan te brengen in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 en in de artikelsgewijze toelichting.

De CAW stemde in met de keuze om het kustfundament juridisch te verankeren in het besluit. Zij vroeg zich evenwel af of de regeling van de 'nadere landwaartse begrenzing' door de provincie, zoals die was opgenomen in het ontwerpbesluit, een juiste was in relatie met de begrenzing door het Rijk en tot de begrenzing

zoals die is vastgelegd in de leggers, op grond van artikel 5.1 van de Waterwet. Mede gezien andere adviezen is de bedoelde regeling in het besluit aangepast en is de begrenzing van het kustfundament direct vastgelegd in dit besluit.

Ter zake van de beoogde regels voor de 'primaire waterkering' in het besluit merkte de CAW op dat de belangrijke functie van een primaire waterkering om het achterland tegen overstromingen te beschermen, inderdaad vraagt om regels in het besluit. Het verplicht toekennen van 'de hoofdbestemming primaire waterkering' beoordeelde zij als juist. Ten aanzien van eventuele dubbelbestemmingen stelde de CAW voor te bepalen dat een bestemmingsplan regels zou moeten bevatten die verzekeren dat de secundaire bestemming alleen gerealiseerd kan worden voor zover dat in overeenstemming is met de primaire bestemming. De CAW adviseert de toelichting op dit punt zodanig aan te passen, dat duidelijk wordt dat andere functies of bestemmingen slechts toegelaten zijn, voor zover ze verenigbaar zijn met de hoofdbestemming 'primaire waterkering'. Dat advies heb ik overgenomen.

Het advies van de CAW om te verhelderen dat de verplichtingen die gelden voor de primaire waterkering in de eerste fase van het besluit alleen van toepassing zijn op primaire waterkeringen in het kustfundament, heb ik niet overgenomen. Gelet op de definitiebepalingen van de betreffende titel kan hierover geen misverstand ontstaan.

De CAW benadrukte het belang van een goede voorbereiding van het oordeel dat in een concreet geval 'geen significante belemmering' in de zin van artikel 4.5 kan ontstaan en dat daarover *altijd* overleg met de water(kering)beheerder plaatsvindt. Dit past naar het oordeel van de CAW bij de in artikel 3.8 van de Waterwet neergelegde verplichting van gemeenten én waterschappen om zorg te dragen voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden.

In reactie hierop vermeld ik dat artikel 3.1.1 Bro bepaalt dat het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg moet plegen met onder meer het bestuur van het betrokken waterschap of de betrokken rijksdienst, in dit geval Rijkswaterstaat. Op basis van artikel 3.1.6, eerste lid, onder b en c, Bro moet een (ontwerp)bestemmingsplan vergezeld gaan van een toelichting waarin een beschrijving is neergelegd van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen van de waterhuishouding en de uitkomsten van dat overleg. In de toelichting bij het voorliggende besluit is dat nog eens verwoord. Ook is benadrukt dat dit ook betekent dat in het overleg met de waterbeheerder wordt nagegaan of sprake is van significante belemmeringen voor de primaire waterkering.

§ 4 Relatie met andere besluiten

Het Rijk borgt de nationale ruimtelijke belangen zoveel mogelijk in het Barro. Daarnaast stelt het Rijk ook via andere bestaande en in wording zijnde regelgeving voorwaarden aan bestemmingsplannen (onder meer op gebied van externe veiligheid en luchthavens).

De ruimtelijke reservering die via een separate amvb wordt gedaan voor de Parallele Kaagbaan Schiphol zal na vaststelling worden opgenomen in dit besluit.

§ 5 Relatie met fundamentele herziening van het omgevingsrecht

Dit besluit richt zich op bestemmingsplannen, op met bestemmingsplannen vergelijkbare plannen, omgevingsvergunningen en op verordeningen. Dit besluit baseert zich op de planvormen zoals de Wro die biedt. In het kader van de fundamentele herziening van het omgevingsrecht worden momenteel stappen voorbereid om te komen tot een integratie van ruimtelijke planvormen. Op termijn kan deze fundamentele herziening van het omgevingsrecht effect hebben op de planvormen waarop dit besluit is gericht.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 (begripsomschrijvingen)

Dit artikel bevat omschrijvingen van begrippen die in meer hoofdstukken of titels van het besluit terug komen. Begrippen die alleen voor één hoofdstuk of titel van belang zijn worden daar afzonderlijk omschreven.

Omdat dit besluit (tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald) valt onder de Wro wordt ook in dit besluit, conform artikel 1.1, tweede lid, van de wet, onder 'grond' de onder- en bovengrond op verschillende niveaus, alsmede water en waterbodems begrepen. Waar in dit besluit de term grond of gronden wordt gebruikt, moet daaronder dus ook water worden verstaan. Datzelfde geldt waar 'gebied' of 'gebieden' worden gebruikt. Tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald betreffen de in dit besluit opgenomen regels dus de 'boven-' en 'ondergrond' alsmede de waterbodem.

gebouw

De Woningwet onderscheidt twee soorten bouwwerken, te weten 'gebouwen' en 'bouwwerken geen gebouw zijnde'. In artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van die wet wordt een gebouw omschreven als elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijk overdekt geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Voorbeelden hiervan zijn: woningen (met inbegrip van drijvende woningen op het water en met uitzondering van woonarken), schuren, garages, kantoren, bedrijfsruimten, bioscopen, winkels en andere constructies met meer dan twee wanden. Ook woonwagens worden in dit besluit op gelijke wijze als in de Woningwet als gebouw aangemerkt.

Op verschillende plaatsen in dit besluit komt het begrip bouwwerk voor. Voor de toepassing van dat begrip kan aansluiting worden gezocht bij de omschrijving die al jaren in de Modelbouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is opgenomen en waarbij in de jurisprudentie meestal wordt aangesloten. Kenmerkende criteria zijn de omvang, constructie en het plaatsgebonden karakter.

Als een bouwwerk, geen gebouw zijnde, kan elke constructie worden aangemerkt, die hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond. Voorbeelden daarvan zijn: windmolen, radarinstallatie, zendmast, reclamezuil, terreinafscheiding, standbeeld. Een 'nagelvaste verankering' met de grond is niet vereist. Mobiele objecten kunnen als bouwwerken worden aangemerkt als deze bedoeld zijn om gedurende langere tijd op dezelfde plaats te functioneren. Ook drijvende objecten, zoals woonboten zijn bouwwerken als ze bedoeld zijn om ter plaatse blijvend te functioneren.

geometrische plaatsbepaling

Op verschillende plaatsen in dit besluit komt het begrip geometrische plaatsbepaling voor. Dit is altijd in relatie tot de aanwijzing van gebieden en de begrenzing daarvan.

De digitalisering van dit besluit vindt plaats in overeenstemming met de regels zoals die ten aanzien van de digitalisering van ruimtelijke besluiten in het Bro zijn opgenomen. Dat betekent dat een geometrische plaatsbepaling overeenkomstig artikel 1.2.5. Bro en zoals nader geregeld in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening noodzakelijk is. In het IMRO2008 is bepaald dat voor de geometrische plaatsbepaling van de objecten de coördinaten van het Rijksdriehoekstelsel (RD-stelsel) worden gebruikt. Dit stelsel maakt onderdeel uit van een wereldwijd systeem. Het is mogelijk iedere locatie in Nederland op basis van het stelsel exact te bepalen. De ligging van een gebied of bestemming volgt dan niet uit het gebruikte kaartmateriaal en de ondergrond waarop een kaart is getekend, maar uit de geografische coördinaten volgens het Rijksdriehoekstelsel. Met gebruikmaking van de coördinaten kan de plaats van een object in een gebied worden bepaald.

Waar in het besluit het begrip geometrische plaatsbepaling wordt gehanteerd betreft dit, tenzij anderszins is aangegeven, een zogenaamde exacte plaatsbepaling. Dat betekent dat die begrenzing op het schaalniveau en de ondergrond waarop deze is vastgesteld precies aangeeft waar het gebied gelegen is en waar de grenzen van dat gebied zich bevinden. Wordt een exacte begrenzing op een ander schaalniveau of een andere ondergrond bekeken dan kunnen vertekeningen van die grens optreden. Dergelijke vertekeningen moeten in redelijkheid worden geïnterpreteerd.

Een plaatsbepaling van een object in een gebied in coördinaten moet wel op kaart worden verbeeld om deze voor mensen hanteerbaar te maken. Bij gebruik van coördinaten alleen is voor mensen immers niet duidelijk waar het object zich bevindt.

Tweede lid

In het tweede lid wordt geregeld dat waar in dit besluit en de daarop berustende bepalingen (ministeriële regeling of provinciale verordening) regels gesteld worden ten aanzien van een bestemmingsplan, deze regels ook gelden voor:

- een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, Wro;
- een inpassingsplan als bedoeld in de artikelen 3.26 Wro;
- een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 Wro;
- een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 Chw, en
- een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3^o, van de Wabo.

Hiermee wordt voorkomen dat deze opsomming steeds herhaald moet worden.

Derde lid

Waar in dit besluit en de daarop berustende bepalingen eisen worden gesteld aan de toelichting bij een bestemmingsplan, worden die eisen eveneens gesteld aan de motivering van een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3^o, van de Wabo. Voorkomen wordt hiermee dat elders in het besluit steeds opnieuw deze opsomming moet worden opgenomen.

Vierde lid

Waarin dit besluit en de daarop berustende bepalingen regels worden gesteld ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen richten die regels zich tot zowel de bestemmingen in bestemmingsplannen als de in het bestemmingsplan met het oog op de bestemming gegeven regels. Met dit artikellid wordt voorkomen dat dit in dit besluit steeds moet worden herhaald.

Artikel 1.2 (algemene uitsluitingen)

Onderdeel a

Artikel 4.3, eerste lid, Wro noemt de omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening kan worden afgeweken als een van de besluiten waarover bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld. Hierbij is geen beperking aangebracht ten aanzien van het bevoegd gezag dat deze bevoegdheid uitoefent.

De bij dit besluit te stellen regels hebben primair tot doel kaders te stellen voor de ruimtelijke besluitvorming van overheidsorganen die niet tot het Rijk behoren. Het Rijk hanteert het eigen ruimtelijk beleid, zoals vastgelegd in structuurvisies, reeds als randvoorwaarde bij concrete ruimtelijke besluiten. Indien het kabinet na een belangenafweging afwijkt van een aspect van dat beleid, is een ontheffing van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan zichzelf of een andere minister een weinig zinvolle figuur. Daarom is besloten het bepaalde bij of krachtens dit besluit niet van toepassing te laten zijn op die omgevingsvergunningen waarbij het bevoegd gezag een of meerdere ministers zijn.

Onderdeel b

Artikel 4.3, eerste lid, Wro geeft een limitatieve opsomming van de besluiten waarop de bij amvb te stellen regels betrekking kunnen hebben. Dit zijn alle gemeentelijke en provinciale ruimtelijke besluiten, met uitzondering van de omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken (zie hierover onderdeel a). Dit besluit kan dus geen regels stellen ten aanzien van de inhoud van niet in artikel 4.3, eerste lid genoemde besluiten zoals rijksinpassingsplannen, tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten.

Op grond van artikel 15, achtste lid, Tracéwet dient de gemeenteraad binnen een jaar nadat een tracébesluit onherroepelijk is geworden, een bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit vast te stellen. De gemeenteraad is hierbij gebonden aan het tracébesluit. Het is daarom niet wenselijk om het onderhavige besluit op een dergelijk bestemmingsplan van toepassing te laten zijn. Deze uitsluiting geldt echter slechts voor zover dat bestemmingsplan strekt ter uitvoering van het tracébesluit. Op die delen van het bestemmingsplan die niet overeenkomstig het tracébesluit worden vastgesteld is het bepaalde bij of krachtens dit besluit onverminderd van toepassing. Ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan ter uitvoering van een wegaanpassingsbesluit of een plan als bedoeld in artikel 6, vijfde lid, van die wet ten aanzien van de te treffen maatregelen, gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting vanwege de weg is in een gelijke regeling voorzien.

HOOFDSTUK 2 NATIONALE BELANGEN

Titel 2.1 Rijkswaargen

Artikel 2.1.1 (begripsomschrijvingen)

De CEMT-klasseindeling van de Nederlandse vaargen is te vinden in de publicatie 'Vaargen in Nederland', uitgegeven door: Rijkswaterstaat, Data-ICT-Dienst (DID), Servicedesk Data; Postbus 5023 - 2600 GA Delft; Telefoon: 015 - 2757700; e-mail servicedesk-data@rws.nl.

Rijkswaargen worden gedefinieerd als "voor het openbaar verkeer van schepen openstaand water in beheer bij het Rijk als bedoeld in artikel 3.1 van het Waterbesluit, uitgezonderd de oppervlaktewaterlichamen Noordzee, Waddenzee, Westerschelde en IJsselmeer". Deze oppervlaktewaterlichamen worden uitgezonderd, aangezien voor deze waterlichamen geen leggerplicht geldt en derhalve geen begrenzingslijn gedefinieerd kan worden.

Het tweede lid bepaald dat titel 2.1 van toepassing is op een rijkswaarg of een vrijwaringzone langs een rijkswaarg. Op deze manier wordt voorkomen dat op de digitale kaarten bij elk bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met de regelgeving omtrent rijkswaargen, terwijl er zich geen rijkswaarg in het desbetreffende gebied bevindt.

Artikel 2.1.2 (omschrijving vrijwaringzone)

De vrijwaringzone wordt gemeten vanaf de begrenzingslijn van de rijkswaarg. Deze begrenzingslijn is aangegeven in de legger van de rijkswaarg. Voor elke rijkswaarg wordt in het kader van artikel 5.1 van de Waterwet een legger opgesteld. De begrenzing van de rijkswaarg is in de legger weergegeven door de lijn 'ligging genormeerde situatie'.

In de definitie van rijkswaargen zijn de oppervlaktewaterlichamen Noordzee, Waddenzee, Westerschelde en IJsselmeer uitgezonderd omdat voor deze waterlichamen geen leggerplicht geldt. Ondanks dat voor deze waterlichamen geen leggerplicht geldt, maakt Rijkswaterstaat voor deze waterlichamen voor interne doeleinden toch leggers, waarop ook een vaargbegrenzing is aangegeven. Deze leggers hebben geen juridische status, maar kunnen wel geraadpleegd worden om te beziën of bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen de scheepvaartbelangen in de waterlichamen niet belemmeren.

De vrijwaringszone wordt gemeten van de begrenzingslijn van de vaarg naar buiten. De vrijwaringszone heeft aan weerszijde van de rijkswaarg een breedte van 10 meter voor rijkswaargen van CEMT-klasse I en II, 20 meter voor CEMT-klasse III en 25 meter voor CEMT-klasse IV, V en VI. Daarnaast heeft de vrijwaringszone een breedte van 40 meter aan weerszijde van zeehaventoegangen²³ en 50 meter aan weerszijden van een rijkswaarg binnen een afstand van 300 meter van een vaargplitsing of havenuitvaart. De vrijwaringszone is in deze specifieke gevallen breder, omdat bij zeehaventoegangen, vaargplitsingen en havenuitvaarten kruisend scheepvaartverkeer kan voorkomen. Hierdoor moet er genoeg zichtruimte aanwezig zijn om tijdig een kruisend schip te kunnen ontwaren, zodat indien nodig voldoende tijd is om te stoppen en een aanvaring te voorkomen.

De afstanden zijn ontleend aan de "handreiking "ruimtelijke plannen en de veiligheid op de vaargen" die was toegevoegd als bijlage bij de brieven van 20 respectievelijk 21 mei 2008 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de provincies en gemeentes. Voor de plaatsing van windturbines gelden

²³ Noordzeekanaal, Oude en Nieuwe Maas, Nieuwe Waterweg, Calandkanaal, Beerkanaal, Dordtse Kil, Noord, Hollandsch Diep, Kanaal Gent-Terneuzen.

andere afstanden. Dit is beschreven in de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over waterstaatswerken (Stcrt. 2 juli 2002).

Artikel 2.1.3 (borging scheepvaartbelangen voor vlotte en veilige doorvaart)

Indien een bestuurorgaan in een bestemmingsplan een wijziging wil doorvoeren in een gebied met de gebiedsaanduiding vrijwaringzone – vaarweg, dan raadpleegt dit bestuursorgaan ook de Minister van IenM in zijn hoedanigheid van belanghebbende als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Bro.

In de vrijwaringzone langs de rijksvaarweg zijn ruimtelijke ontwikkelingen niet toegestaan, als die een belemmering vormen voor de veiligheid op de rijksvaarweg. Dit is uitgewerkt in een aantal belangen die behartigd dienen te worden. Deze belangen zijn:

- doorvaart: de doorvaart van scheepvaart mag niet worden belemmerd in hoogte, in breedte of in diepte;
- zicht: in een bocht moet de schipper voldoende zicht hebben om een tegemoetkomend schip tijdig te verkennen en zonodig uit te wijken of vaart te minderen. Ook moet vanuit de bedienings- en begeleidingsobjecten voldoende zicht op de vaarweg zijn om de bedienings- of begeleidingsfunctie naar behoren uit te kunnen voeren.
- hulpverlening: om de vaarweg toegankelijk te maken voor hulpverlening dient ten minste aan één zijde van de vaarweg ruimte voor een inspectieweg te worden vrijgehouden, tenzij voorzieningen zijn getroffen om hulp vanaf het water te bieden.

Tevens moet indien mogelijk radarhinder worden gecompenseerd door het plaatsen van radarreflectoren. Hoe radarhinder van hoogspanningsleidingen voorkomen of gecompenseerd kan worden, staat beschreven in de door de Minister van Verkeer en Waterstaat uitgegeven Richtlijnen Vaarwegen (Stcrt. 2006, 32).

De beheerder van de vaarweg is het best geëquipeerd om te beoordelen of een bestemming belemmeringen oplevert. De vaarwegbeheerder houdt zich immers ook bezig met de beoordeling van concrete vergunningaanvragen van activiteiten in de beschermingszone bij de vaarweg op grond van artikel 6.5, onderdeel c, van de Waterwet. Een activiteit die voldoet aan de algemene regels van de beheerder of waarvoor een vergunning kan worden verkregen van de beheerder, kan ruimtelijk mogelijk worden gemaakt.

Indien een gemeente in een bestemmingsplan een wijziging wil doorvoeren in een gebied met de gebiedsaanduiding vrijwaringszone – vaarweg, dan dient dit bestuursorgaan het Rijk als belanghebbende in de zin van artikel 3.1.1 van het Bro te raadplegen omtrent bovengenoemde scheepvaartbelangen. Daarnaast wordt de gemeente verzocht het Rijk te raadplegen indien deze een wijziging wil doorvoeren in een gebied buiten de vrijwaringszone – vaarweg, indien deze wijziging mogelijk toch gevolgen heeft voor bovengenoemde scheepvaartbelangen.

De vaarwegbeheerder en de gemeente kunnen samen bezien, of er gelet op de bijzonderheden van de wensen van de gemeente en de wensen van de beheerder, mogelijk ruimte is om in overleg voor de nieuwe ontwikkelingen een bestemming vast te stellen, die gezien de lokale omstandigheden geen belemmering vormt voor de doorvaart, de zichtlijnen en het radarbereik vanaf de vaarweg. Zodra immers in het overleg op grond van artikel 3.1.1 Bro is vastgesteld, dat een ontwikkeling de doorvaart, de zichtlijnen en het radarbereik niet kan belemmeren, kan toestemming worden gegeven voor de ontwikkeling.

Titel 2.2 Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Artikel 2.2.1 (aanwijzing en begrenzing landaanwinningsgebied)

De pkb PMR (2006) wijst aan waar de landaanwinning voor ten hoogste 1000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industriegebied plaatsvindt. Voor de aanduiding van het geografische gebied van de landaanwinning is aangesloten bij de beslissingen van wezenlijk belang nrs. 2 en 3 en de daarbij behorende figuur 3.1 van de pkb. Aan de oostelijke kant wordt de landaanwinning begrensd door reeds bestaande Maasvlakte.

Daarbij geldt overigens de algemene regel van het besluit dat kennelijke onjuistheden in de aanwijzing en begrenzing bij ministeriele regeling kunnen worden gecorrigeerd. De gemeente Rotterdam heeft inmiddels een bestemmingsplan Maasvlakte 2 vastgesteld (mei 2008), dat in december 2008 door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland is goedgekeurd. Dit plan ligt geheel in lijn met de pkb.

Artikel 2.2.2 (gebruik van grond)

Eerste en tweede lid

Dit artikel stelt het gewenste gebruik van de landaanwinning en de invulling van het gebied zoals dat zich naar verwachting zal voltrekken, voor de lange termijn zeker. Het past hierbij ook dat in de toelichting bij het hier bedoelde bestemmingsplan wordt verantwoord dat de gronden binnen de begrenzing van de landaanwinning worden ingericht en gebruikt volgens de principes van een duurzaam bedrijventerrein.

Het Rijk hecht een groot belang aan het gebruik van de landaanwinning overeenkomstig de pkb. Met de landaanwinning ontstaat een voor Nederland, en mogelijk zelfs Europa, uniek haven- en industriegebied. Dit unieke karakter komt voort uit de ligging aan diep zeewater, de grote schaal en de aansluiting van het gebied op alle vervoersmodaliteiten (binnenvaart, autoweg, rail, pijp) van en naar het achterland. Om te verzekeren dat deze unieke eigenschappen het beoogde maatschappelijk rendement opleveren bepaalt de pkb dat de landaanwinning alleen ruimte biedt voor deep sea gebonden activiteiten, zoals met name grootschalige container op- en overslag en direct gerelateerde distributie met daarnaast eventueel grootschalige chemie.

Het eerste lid sluit aan bij de beslissing van wezenlijk belang nr. 2 van de pkb PMR. Opgemerkt wordt dat onder de bestemming bedrijventerrein niet de bestemming "verkeer" (infrastructuur), "zeewering" (dijken, strand en duin e.d.) of "water" (vaarweg, havenbekken e.d.) valt. Het betekent dus dat sprake is van maximaal 1000 hectare netto uitgeefbaar bedrijfsterrein.

Vierde lid

Onder bijzondere omstandigheden en na zorgvuldige afweging is het mogelijk dat andere activiteiten dan die genoemd in het derde lid plaatsvinden. Zoals in de pkb staat, spelen bij deze zorgvuldige afwegingen, ook onder de werking van dit besluit, onder meer de volgende aspecten een rol:

- in hoeverre er alternatieve locaties beschikbaar zijn;
- in hoeverre vestiging op de landaanwinning een belangrijke winst voor de kwaliteit van de leefomgeving (eventueel elders) oplevert, bijvoorbeeld bij grootschalige milieubelastende bedrijven;
- in hoeverre de vestiging een belangrijk clustervoordeel oplevert, bijvoorbeeld bij een industrieel ecologisch cluster;
- in hoeverre genoemde voordelen niet ten koste gaan van een onevenredig of onverantwoord deel van de gereserveerde ruimte voor deep sea gebonden activiteiten.

Uitgangspunt is een integrale kostprijs. Het spreekt voor zich dat op deze zorgvuldige belangenafweging in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt ingegaan.

Artikelen 2.2.3 en 2.2.4 (aanwijzing, begrenzing en bestemmingen duincompensatiegebied)

De pkb PMR (2006) wijst aan waar de compensatie van de effecten van de landaanwinning op open droog duin kan plaatsvinden. Voor de aanduiding van het geografische gebied van de duincompensatie is aangesloten bij de beslissing van wezenlijk belang nr. 16 en de daarbij behorende figuur 3.4 van de pkb. Daarbij geldt overigens de algemene regel van het besluit dat kennelijke onjuistheden in de aanwijzing en begrenzing bij ministeriële regeling kunnen worden gecorrigeerd. Beide artikelen stellen voor de lange termijn zeker dat deze gronden de in de pkb beoogde natuurcompensatie kunnen bieden. De werkzaamheden voor de aanleg van het gebied zijn, geheel in lijn met de pkb PMR, in november 2008 gestart.

Artikelen 2.2.5 en 2.2.6 (aanwijzing, begrenzing en bestemmingen bodembeschermingsgebied)

Ter compensatie van de aanleg van Maasvlakte 2 is voor de kust van Schouwen-Duiveland, Goeree-Overflakkee en Voorne-Putten een bodembeschermingsgebied gepland. Voor de aanduiding van dit gebied is aangesloten bij de beslissing van wezenlijk belang nr. 15 en de daarbij behorende figuur 3.3 van de pkb.

In dat gebied krijgt de zeenatuur extra bescherming. Het is tien keer zo groot als de landaanwinning. Het bodembeschermingsgebied werd eerder zeereservaat genoemd. Die naam suggereerde echter ten onrechte dat het gaat om een gebied waar veel beperkingen zouden gelden voor menselijke activiteiten. Het gaat met name om bescherming van de zeebodem en het bieden van rustplekken aan beschermde vogelsoorten.

Met de aanwijzing van het gebied tot bodembeschermingsgebied wordt gemeenten gevraagd hun bestemmingsplannen voor dat gebied zo in te richten dat luidruchtige of hinderlijke activiteiten aan regels worden gebonden. Het Rijk is verantwoordelijk voor de instelling en het beheer van het bodembeschermingsgebied. Beide artikelen stellen voor de lange termijn zeker dat deze gronden de in de pkb beoogde natuurcompensatie kunnen bieden.

Artikel 2.2.7 (aanwijzing en begrenzing natuur- en recreatiegebieden)

De pkb PMR (2006) bevat de besluiten voor de totstandkoming van 750 ha openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied, verdeeld over de Schiebroekse en Zuidpolder (circa 100 ha) en de Schiezone (circa 50 ha) ten noorden van Rotterdam en Midden-IJsselmonde (600 ha) ten zuiden van Rotterdam. Bij de aanwijzing zijn zo exact mogelijk de kaarten van de pkb gevolgd.

Artikel 2.2.8 (bestemmingen natuur- en recreatiegebieden)

Eerste en tweede lid

Voor het gebied Midden-IJsselmonde geldt de opgave een natuur- en recreatiegebied te realiseren met een totaal oppervlak van circa 600 hectare. Het eerste en tweede lid strekken ter borging van de beslissing van wezenlijk belang nr. 19 van de pkb PMR: het gebied ten noorden van de Essendijk die het gebied doorsnijdt, zal openluchtrecreatie met natuurwaarden als hoofdfunctie moeten hebben, het gebied ten zuiden van de Essendijk zal bestemd moeten zijn voor hoogwaardige natuur(ontwikkeling) met een daaraan ondergeschikt recreatief medegebruik. Bij de transformatie van Midden-IJsselmonde worden zo veel mogelijk bestaande landschappelijke en cultuurhistorische elementen behouden.

Derde lid

Voor agrarische bedrijvigheid in het gebied biedt de pkb PMR ruimte maar die zal dan wel een bijdrage moeten leveren aan de hoofdfunctie die moet worden gerealiseerd.

Vijfde lid

Het is ook niet nodig om bestaande (woon)bebouwing uit het natuur- en recreatiegebied weg te halen. Door het gebied Midden-IJsselmonde loopt een leidingenstraat. Die moet zo goed mogelijk worden ingepast in de nieuwe hoofdfuncties die het gebied krijgt.

Tevens maakt het vierde lid het mogelijk dat de provincie Zuid-Holland voor het gebied Midden-IJsselmonde voorziet in regels voor zogenaamde 'rood-voor-groen' of 'rood-voor-blauw' en 'ruimte-voor-ruimte'.

Zesde tot en met negende lid

Voor de twee gebieden in de Noordrand geldt dat de weergegeven gebieden een ruimere omgrenzing kennen dan de opgave voor de realisatie van circa 100 ha (Schiebroekse en Zuidpolder) en circa 50 ha (Schiezone) natuur- en recreatiegebied.

Voor de uitvoering zijn in vervolg op de pkb afspraken vastgelegd over de beoogde transformatie van de drie gebieden, waaronder over de financiering in een zogenoemde Uitwerkingsovereenkomst van 2 september 2005 tussen de Staat der Nederlanden, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de Stadsregio Rotterdam en met medeondertekening van de gemeenten Albrandswaard en Berkel en Rodenrijs (inmiddels onderdeel van de gemeente Lansingerland).

Titel 2.3 Kustfundament

Artikel 2.3.1 (begripsomschrijvingen)

In de Beleidslijn kust is de globale begrenzing van het kustfundament op kaarten verbeeld:

- de zeewaartse grens bestaat uit de doorgaande -20-meter-NAP-lijn (20 meter onder Normaal Amsterdams Peil), en
- aan de landzijde omvat het kustfundament alle duingebieden en de zeekeringen (ook harde). De landwaartse grens valt bij de smalle duinen en dijken samen met de grens van de waterkering, inclusief de ruimtereservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging. Daar waar de duinen breder zijn dan de waterkering hoort het hele duingebied bij het kustfundament.

Zoals aangegeven in de algemene toelichting wordt het kustfundament aangewezen en begrensd in dit besluit. Hoewel het kustfundament volgens de Beleidslijn kust doorloopt tot de doorgaande -20-NAP-lijn is de aanwijzing in dit besluit beperkt tot het gebied dat provinciaal is ingedeeld. Het gebied daarbuiten valt buiten de werkingssfeer van de Wro en dus ook van dit besluit.

Voor de definiëring van het begrip 'primaire waterkering' wordt verwezen naar artikel 1.1 van de Waterwet. Op grond van deze wet is een primaire waterkering een waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze behoort tot een dijkkring ofwel vóór een dijkkring is gelegen.

Artikel 2.3.2 (afwegingskader)

Op grond van artikel 2.3.2 moet het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee in acht worden genomen bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarbij aan gronden in het

kustfundament een andere bestemming wordt gegeven of met het oog op een bestaande bestemming andere regels worden gesteld dan het daaraan voorafgaande bestemmingsplan. Ten aanzien van de vrije horizon geldt, dat voor de bouw van vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn zichtbare permanente werken binnen de 12-mijlszone (buiten de gebieden die vallen onder de werking van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, onderscheidenlijk de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998), alleen om redenen van groot openbaar belang vergunning kan worden verleend op grond van de Waterwet en de Wabo (zie ook de Beleidslijn kust, pagina 37). In geval in de praktijk niet duidelijk mocht zijn waar de 'gemiddelde hoogwaterlijn' zich bij betreffende locatie bevindt, kan worden uitgegaan van de meest recente door het Kadaster gepubliceerde topografische kaart.

Artikel 2.3.3 (primaire waterkering)

De gemeente dient ervoor te zorgen dat gronden waarop een primaire waterkering is gelegen of die de functie van primaire waterkering hebben, als zodanig in het bestemmingsplan worden vastgelegd. Dit betekent dat deze gronden als hoofdbestemming 'waterkering' moeten krijgen. Van belang is dat dit aansluit op de keur en leggers van de waterschappen: hierin is immers door de waterschappen de exacte ligging en begrenzing van de waterkeringen aangegeven.

Verder is het van belang dat artikel 2.3.3, eerste lid, het mogelijk maakt om de gronden waarop een primaire waterkering is gelegen (of die de functie van primaire waterkering hebben) een dubbelbestemming te geven. Dit mede met het oog om te kunnen komen tot innovaties en het bieden van maatwerk per locatie. Op deze wijze kunnen immers doelmatige oplossingen worden gevonden voor het waarborgen van de veiligheid nu en in de toekomst en het belang van gewenst (mede)gebruik van de gronden van deze waterkeringen.

Uit artikel 2.3.1 volgt dat alleen primaire waterkeringen die gelegen zijn op het kustfundament onder de werking van titel 2.3 vallen. Andere primaire waterkeringen, zoals die langs grote rivieren of het niet tot het kustfundament behorende gedeelte van de Westerschelde, vallen daar niet onder.

Ingevolge het tweede lid geldt als eis aan een bestemmingsplan op het kustfundament ook dat in dit gebied de beschermingszone van de waterkering als gebied wordt aangeduid in de bestemmingsplannen. De toelichting op dit artikel is nader uitgewerkt bij artikel 2.11.2, dat betrekking heeft op primaire waterkeringen buiten het kustfundament.

De termen gebiedsaanduiding en vrijwaringszone zijn overeenkomstig het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO) 2008, de standaard voor bestemmingsplannen die is aangewezen in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening. Een gebiedsaanduiding in een bestemmingsplan is een aanduiding die verwijst naar een gebied waarvoor bij de toepassing van het bestemmingsplan specifieke regels gelden of waar nadere afwegingen moeten worden gemaakt. Bij gebiedsaanduidingen gaat het veelal om zones en (deel)gebieden die aan niet-ruimtelijke regelgeving zijn ontleend. Een vrijwaringszone is een type gebiedsaanduiding; andere typen zijn bijvoorbeeld geluidzones en veiligheidszones.

Voor waterkeringen kent de standaard de begrippen vrijwaringszone-duin en vrijwaringszone-dijk. Omdat deze begrippen niet toepasbaar zijn in gevallen waar de primaire waterkering een (civieltechnisch) kunstwerk is, bijvoorbeeld een sluis,

is in het besluit de benaming vrijwaringszone-waterstaatswerk toegevoegd. De standaard zal hierop worden aangepast.

Artikel 2.3.4 (algemene regels ter zake van gronden behorend tot een primaire waterkering met inbegrip van de beschermingszones)

Dit artikel bevat algemene regels voor alle bestemmingsplannen voor gronden waarop de primaire waterkering gelegen is, met inbegrip van de beschermingszone. Die plannen gelden derhalve zowel binnen als buiten het stedelijk gebied.

Beoogde nieuwe activiteiten, zoals bebouwing, zijn in beginsel mogelijk voor zover daarbij geen belemmering kan ontstaan voor de instandhouding of versterking van het zandige deel van het kustfundament of voor het onderhoud, de veiligheid of mogelijkheden voor versterking van de primaire waterkering. In de legger van het waterschap zijn de beschermingszones begrensd en zijn de regels nader uitgewerkt. In geval een gemeente twijfelt of een in het bestemmingsplan mogelijk te maken activiteit een significante belemmering (zoals hiervoor aangegeven) kan opleveren voor het kustfundament, is het verstandig dit kort te sluiten met de bevoegde waterbeheerder. Dat overleg zal zich moeten beperken tot de vraag of die activiteit gevolgen kan hebben. De waterbeheerder beoordeelt, veelal op een later moment, de aanvraag om de watervergunning voor de activiteit aan de hand van de geldende beleidskaders. Voor het door het Rijk beheerde deel van het kustfundament geldt daarbij de in de Beleidslijn kust neergelegde eis dat er geen feitelijke belemmering is van het meegroeien met de zeespiegel, van de kustlijnverzorging of de versterking van het zandige kustfundament.

Deze uitwerking is een vertaling van het 'ja-mits-beleid' van de Beleidslijn kust, dat is gehandhaafd in het Nationaal Waterplan. Voor de gronden buiten het stedelijk gebied, gelden aanvullende eisen. Deze zijn opgenomen in artikel 2.3.4. Hierdoor is het 'ja-mits-beleid' in de praktijk alleen van toepassing binnen het stedelijk gebied.

Voor zover gronden vallen buiten het stedelijk gebied maar binnen de primaire waterkering, met inbegrip van de beschermingszone, geldt behalve artikel 2.3.4 ook artikel 2.3.3.

Zoals eerder opgemerkt zullen voor zover een bestemmingsplan nieuwe bebouwing toestaat daarvoor veelal ook andere vergunningen nodig zijn, zoals een omgevingsvergunning op grond van de Wabo dan wel een watervergunning op grond van de Waterwet (met name in de zone tussen de duinvoet en de -20-meter-NAP-lijn) of op grond van de waterschapskeur (met name in het duingebied).

Het tweede lid bepaalt dat de regels ook van toepassing zijn op tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan via een daartoe strekkende omgevingsvergunning.

Artikel 2.3.5 (bouwen in het kustfundament buiten stedelijk gebied)

Dit artikel bevat aanvullende regels voor toe te laten activiteiten, zoals bouwen, in het deel van het kustfundament dat buiten het stedelijk gebied ligt. In laatstbedoeld gebied mag geen nieuwe bebouwing plaatsvinden, met uitzondering van de in dit artikel aangeduide gevallen en de bouwwerken als bedoeld in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wabo kan worden verleend (voorheen de 'kruimelgevallen')

genoemd). Deze bepaling vloeit voort uit het "nee-tenzij-beleid" van de Beleidslijn kust.

Naast artikel 2.3.5 gelden uiteraard ook de algemene bepalingen van artikel 2.3.4 voor het al dan niet kunnen bouwen binnen de primaire waterkering.

Verder wordt opgemerkt dat – in lijn met de Beleidslijn kust - zal worden voorzien in de mogelijkheid dat de bevoegd minister ontheffing verleent van het 'nee-tenzij-beleid' en daarmee bepaalde activiteiten toch toe staat. Daarvoor gelden de reguliere voorwaarden voor ontheffingen van dit besluit, die zijn voorgesteld in het voorstel tot Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels).

Tweede lid, onder a

In lijn met de Beleidslijn kust vallen onder de in het tweede lid, onder a opgenomen uitzonderingen op het algemene bouwverbod van het eerste lid tijdelijke (minder dan 5 jaar) en seizoensgebonden activiteiten. Bouwwerken die langer dan een jaar blijven staan maar wel demontabel en herbouwbaar zijn, kunnen ook onder deze uitzondering vallen. Aan dergelijke semi-permanente bouwwerken kunnen in het kader van de watervergunning of de ontheffing/vergunning op grond van de waterschapskeur voorwaarden gesteld en voorschriften verbonden worden. Deze voorwaarden en voorschriften zijn gebieds- en locatieafhankelijk en zijn in de regel gebaseerd op de beheerplannen van de waterschappen.

Tweede lid, onder b

In lijn met de Beleidslijn kust is een eenmalige uitbreiding van bestaande bebouwing met maximaal 10% (qua ruimtebeslag) mogelijk. Dit laat onverlet dat de bebouwing niet mag leiden tot belemmeringen als bedoeld in artikel 3.1.4.

Tweede lid, onder c, 3°

Voorbeelden van activiteiten ten behoeve van de waterstaatkundige functie van het kustfundament zijn:

- activiteiten ten behoeve van kustlijnverzorging zoals zandsuppleties;
- aanleg, onderhoud of wijziging van zeewaterkeringen, bijvoorbeeld zwakke schakels of dijkversterkingen;
- aanleg, onderhoud of wijziging van kustwerken ten behoeve van aan- of afvoer van water, en
- voorzieningen voor een veilige afwikkeling of capaciteitsverhoging van de scheepvaart.

Derde lid

De Beleidslijn kust en het Nationaal Waterplan gaan uit van een ontwikkelingsgerichte benadering voor de kust. Dit betekent onder meer dat ook buiten het bebouwd gebied nieuwe (bouw)activiteiten kunnen plaatsvinden, voor zover deze bijdragen aan de zandige strategie voor de kust.

In de Beleidslijn kust is aangegeven dat activiteiten denkbaar zijn die per saldo positief effect hebben op de zandige kust. Nauwkeurig onderzoek en overleg met het bevoegd gezag in het kader van de waterstaatswetgeving zal in de praktijk noodzakelijk zijn. Dit artikellid maakt het mogelijk dat (bouw)activiteiten die in dit verband nodig zijn, mogelijk kunnen worden gemaakt in een bestemmingsplan voor zover aangetoond is dat de combinatie van betreffende (bouw)activiteiten daadwerkelijk bijdraagt aan een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van het zandige deel van het kustfundament. Voor zover ook een watervergunning vereist is voor de activiteiten is het van belang dat de beoordeling door de gemeente

wordt afgestemd met die van de waterbeheerder, teneinde te voorkomen dat een activiteit ruimtelijk mogelijk wordt gemaakt die in het sectorale spoor niet vergunbaar blijkt.

Artikel 2.3.6 (afwijkende regels voor de Friese Waddeneilanden)

In de Beleidslijn kust is aangegeven dat gezien de voor de Friese Waddeneilanden bestaande beperkingen daar een – nader te bepalen - beperkte uitbreidingsmogelijkheid van de bebouwing in het kustfundament mogelijk is. Ook is aangegeven dat de provincie dit zal uitwerken in een streekplanherziening. In artikel 2.3.6 is rekening gehouden met deze specifieke bepaling voor de Friese Waddeneilanden: provinciale staten kunnen derhalve bij verordening andere regels stellen ten aanzien van artikel 2.3.5. Daarbij dienen wel artikel 2.3.4 en titel 2.5 (Waddenzee en waddengebied) in acht genomen te worden.

Titel 2.4 Grote rivieren

Artikel 2.4.1 (begripsomschrijvingen)

De definities van rivierbed en stroomvoerend deel van het rivierbed zijn ontleend aan de Beleidsregels grote rivieren, die worden toegepast bij de beoordeling van aanvragen van vergunningen op basis van de Waterwet. In deze beleidsregels worden de desbetreffende gebieden evenals in deze amvb aangeduid op een bijbehorende detailkaart.

Artikel 2.4.2 (relatie met watervergunning)

Omdat de artikelen 2.4.1 tot en met 2.4.5 ertoe strekken de inhoud van bestemmingsplannen af te stemmen op het afwegingskader van paragraaf 6 van hoofdstuk 2 van het Waterbesluit (gebruik van rijkswaterstaatswerken), zijn deze bepalingen uitsluitend van toepassing op activiteiten in het rivierbed en gedeelten van het rivierbed waarvoor op grond van de Waterwet en het Waterbesluit een vergunningplicht of algemene regels gelden. Deze activiteiten waarvoor op grond van het Waterbesluit een vergunningplicht of algemene voorschriften gelden betreffen het gebruik maken van een oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk in beheer bij het Rijk, door, anders dan in overeenstemming met de functie daarvan, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werken te maken of te behouden; vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

Artikel 6.16 van het Waterbesluit maakt een uitzondering op het toepassingsbereik van paragraaf 6 voor de in bijlage IV van het Waterbesluit aangewezen gebieden. Voor activiteiten in de gebieden die zijn aangewezen in Bijlage IV van het Waterbesluit, gelden de artikelen 2.4.1 tot en met 2.4.5 derhalve niet.

Artikel 2.4.3 (rivierbed)

Dit artikel verwoordt de algemene rivierkundige voorwaarden waaraan toe te laten (bouw)activiteiten in het rivierbed, ongeacht de aard en de omvang daarvan, altijd moeten voldoen. Deze voorwaarden zijn een vertaling van de zorgplicht van de initiatiefnemer van een activiteit in het rivierbed, die is verwoord in artikel 6.15, eerste lid, van het Waterbesluit. Om de belangen waarop deze bepaling ziet, ook via het ruimtelijke spoor te borgen, dienen deze voorwaarden door te werken in het bestemmingsplan. Dit laat overigens onverlet dat het eveneens gewenst is dat rekening wordt gehouden met de in het gebied aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

De term oppervlaktewaterlichaam in het eerste lid heeft dezelfde betekenis als in artikel 1.1 van de Waterwet en omvat dus de rivier met zijn rivierbodem en bijbehorende oevers.

In het bestemmingsplan moet worden vastgelegd hoe de effecten op de waterstand en de afname van het bergend vermogen worden gecompenseerd (derde lid). Op grond van artikel 3.1.6 Bro moet in de toelichting op een bestemmingsplan worden verantwoord hoe de wijze van financiering en tijdige realisering wordt verzekerd.

Artikel 2.4.4 (stroomvoerend deel rivierbed)

In de onderdelen a tot en met i is sprake van zogenoemde riviergebonden activiteiten. Het gaat om een aantal nader omschreven activiteiten waarvan op voorhand duidelijk is dat deze niet buiten het rivierbed gelokaliseerd kunnen worden. Daarom wordt hiervoor in het kader van de Waterwet een vergunning verleend, mits wordt voldaan aan enkele specifieke voorwaarden. Als in dat verband mitigerende of compenserende maatregelen moeten worden genomen, worden deze als onderdeel van de riviergebonden activiteit beschouwd. Tijdige realisering van die maatregelen kan bijvoorbeeld worden verzekerd door een termijn te stellen waarbinnen de maatregelen moeten zijn genomen.

onderdeel a

Voorbeelden van dergelijke voorzieningen zijn constructies om de vaargeul in stand te houden, zoals kribben of leidammen, maar ook bruggen, sluizen en waterkeringen.

onderdeel b

Bij dergelijke voorzieningen kan worden gedacht aan scheepvaartmarkeringen en golfreducerende constructies bij ligplaatsen.

onderdeel d

Een overslagbedrijf is een bedrijf dat als hoofdactiviteit heeft het overzetten van goederen uit een schip op een ander vervoermiddel of omgekeerd. Overslagfaciliteiten zijn toegestaan indien deze specifiek zijn bedoeld voor de overslag van water naar land of vice versa.

onderdeel g

Alleen uitbreiding of wijziging van een bestaande steenfabriek in een rivierbed wordt als een riviergebonden activiteit aangemerkt. De vestiging van een nieuwe steenfabriek wordt niet daartoe gerekend.

onderdeel h

Het betreft in ieder geval nieuwe voorzieningen die verbonden zijn met de recreatie(toer)vaart, zoals jachthavens, losse aanlegplaatsen, bootreparatie- en servicebedrijven en bunkerstations. Voor overige waterrecreatieve activiteiten geldt dat alleen (delen van) voorzieningen die direct functioneel zijn voor de waterrecreatie of die als gevolg van wettelijk voorgeschreven eisen en verplichtingen als onlosmakelijk met de waterrecreatie in het rivierbed worden beschouwd, zijn toegestaan.

In de onderdelen j tot met m gaat het om niet-riviergebonden activiteiten.

onderdeel j

Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een groot openbaar belang is relevant of het belang een zekere maatschappelijke waarde vertegenwoordigt. Dit belang moet naar aard en omvang voldoende zwaarwegend zijn om de toelating van de voorziening in het rivierbed te rechtvaardigen. Bij zuiver individuele belangen is geen sprake van een 'groot openbaar belang'.

onderdeel k

Bestaande grondgebonden agrarische bedrijven zijn, als beheer van buitendijkse gronden daarvan deel uitmaakt, nauw verbonden met het rivierbed. Dergelijke bedrijven zijn doorgaans van een dergelijke omvang, dat hun activiteiten niet voldoen aan het vereiste van groot openbaar belang. Niettemin is het om uiteenlopende redenen van ruimtelijk belang, zoals landschappelijk, cultuurhistorisch en ecologisch, om bestaande, grondgebonden agrarische bedrijven ontwikkelingsruimte te bieden. Voorwaarde is wel dat er aan de behoefte van die bedrijven aantoonbaar zwaarwegende bedrijfseconomische overwegingen ten grondslag liggen en de uitbreiding redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd.

onderdeel l

Om leegstand van gebouwen te voorkomen is hergebruik van bestaande bebouwing toegestaan.

onderdeel m

Deze bepaling betreft specifieke maatregelen in het kader van de pkb Ruimte voor de rivier (nu structuurvisie), waarvoor een zogenoemd snip-3-besluit wordt genomen. Van de in deze bepaling bedoelde specifieke maatregelen maken de maatregel 'Uiterwaardvergraving Huissensche Waarden' en de aanvullende maatregelen 'Uiterwaardvergraving Drutensche Waarden Oost en West' en 'Uiterwaardvergraving Mauricksche waarden' geen onderdeel uit.

Artikel 2.4.5 (stroomvoerend deel rivierbed, niet riviergebonden activiteiten met per saldo meer ruimte voor de rivier)

Nieuwe niet-riviergebonden activiteiten anders dan activiteiten als genoemd in artikel 2.4.4, onder j tot en met m, zijn niet toegestaan tenzij de activiteit per saldo een uitbreiding van de afvoer- of bergingscapaciteit van de rivier realiseert op een vanuit rivierkundig oogpunt gezien zo gunstig mogelijke locatie. Wellicht ten overvloede wordt in dit verband opgemerkt dat ingeval het voornemen bestaat nieuwe niet-riviergebonden activiteiten toe te staan, het voor de toepassing van dit criterium raadzaam is om de rivierbeheerder in een vroegtijdig stadium te betrekken. Realisatie van dergelijke initiatieven draagt bij aan de beleidsdoelstelling 'ruimte voor de rivier'.

Aard en omvang van de rivierverruiming moet in verhouding staan tot de ingreep. De kosten van de rivierverruimende maatregel komen volledig voor rekening van de initiatiefnemer van de niet-riviergebonden activiteit. Daarbij geldt bovendien dat de financiering en de tijdige realisering van de rivierverruimende maatregelen verzekerd moet zijn, hetgeen in de toelichting op het bestemmingsplan moet worden verantwoord (artikel 3.1.6 Bro). Verder mag er geen sprake zijn van een maatregel die nu meer ruimte oplevert, maar een op de lange termijn meer gewenste maatregel zou kunnen blokkeren. Rivierverruiming is bijvoorbeeld mogelijk door het bestaande rivierbed te verbreden door teruglegging van dijken.

Artikel 2.4.6 (aanwijzing en begrenzing gebiedsreserveringen voor de lange termijn)

Gebiedsreserveringen voor de lange termijn zijn binnendijkse gebieden die naar verwachting op de lange termijn aan het rivierbed zullen worden toegevoegd om ruimte te scheppen voor de rivier en waarvoor daarom op grond van het Nationaal Waterplan en de voormalige pkb Ruimte voor de rivier een ruimtelijke reservering geldt.

Kaart 3 waarop de gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor de Rijntakken zijn aangeduid, komt overeen met de kaarten 6, 7 en 8 van de pkb Ruimte voor

de rivier. De gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor de Maas op de kaarten 4, 5 en 6 komen overeen met structuurvisiekaart 17 van het Nationaal Waterplan waar de ruimtelijke reserveringen uit de Integrale Verkenning Maas aan ten grondslag liggen. Voor de gebiedsreserveringen voor de Maas heeft overleg met de regio plaatsgevonden.

Deze reserveringen zijn, in tegenstelling tot sommige andere reserveringen in dit besluit, bedoeld voor de lange termijn en behoeven geen frequente aanpassing. Het wijzigen, intrekken of aanwijzen van nieuwe gebiedsreserveringen voor de lange termijn kan alleen door middel van wijziging van het onderhavige besluit. Deze zware procedure met ruimte voor zienswijzen en parlementaire behandeling is gerechtvaardigd gezien enerzijds het belang voor de waterveiligheid op de lange termijn en anderzijds de lokale impact van dergelijke gebiedsreserveringen.

Artikel 2.4.7 (geen grootschalige en kapitaalintensieve ontwikkelingen in bestemmingsplannen)

De ruimtelijke reserveringen langs de grote rivieren zijn noodzakelijk om gebieden waar naar verwachting op lange termijn rivierverruimende maatregelen nodig zijn, te vrijwaren van grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen die het treffen van mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen ernstig belemmeren. Bij de beoordeling van een bestemmingsplan wordt eerst bekeken of de gewenste ontwikkelingen toekomstige rivierverruimende maatregelen vanuit rivierkundig oogpunt niet in de weg staan. Is dit niet het geval, wordt beoordeeld of de maatregel een grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkeling betreft. De laatste zijn ontwikkelingen die de rivierverruimende maatregelen fors duurder maken als het gebied moet worden afgekocht of onteigend, of ontwikkelingen waardoor het schadepotentieel in het gebied toeneemt. Met dit laatste wordt bedoeld dat door de ontwikkeling de kans op (claimbare) schade toeneemt als de rivierverruimende maatregel wordt uitgevoerd.

Titel 2.5 Waddenzee en waddengebied

Artikel 2.5.1 (begripsomschrijvingen)

In dit artikel worden de in titel 2.5 gehanteerde gebiedsindelingen aangeduid of omschreven. Het in de pkb gehanteerde begrip 'pkb-gebied' komt in dit besluit als begrip niet voor, maar is qua begrenzing wel identiek aan wat hier is gedefinieerd als Waddenzee. De Waddenzee beslaat het hele zeegebied van Den Helder tot de rijksgrens met Duitsland in de Dollard inclusief het tussen Nederland en Duitsland betwiste gebied in het Eemsestuarium.

Het waddengebied omvat, eveneens conform de pkb, de Waddenzee, de Waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot 3 zeemijl uit de kust, alsmede het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende vastelandsgemeenten.

Expliciet is aangegeven dat bij de aanduiding van gemeentegrenzen de bestaande gemeentegrenzen bij inwerkingtreding van de pkb bedoeld zijn. Dit in verband met mogelijke toekomstige gemeentelijke herindelingen. Indien deze zich in de toekomst voordoen, blijft de begrenzing van het waddengebied en daarmee van het hier omschreven landgedeelte ongewijzigd.

De definiëring van bebouwing komt overeen met hetgeen in de pkb is opgenomen: hieronder worden alle bouwwerken verstaan, met uitzondering van windturbines. Het begrip gebouw is in artikel 1.1 omschreven.

In de omschrijving van vliegveld is in lijn met de pkb opgenomen dat het hier gaat om vliegvelden voor de burgerluchtvaart. De omschrijving is zo geformuleerd dat

de beperkende bepaling over het uitbreiden van vliegvelden voor de burgerluchtvaart betrekking heeft op het ruimtebeslag van het vliegveld zelf, bijv. door het verlengen van landingsbanen of het verbreden daarvan en niet op de bouwwerken op het vliegveld.

Artikel 2.5.2 (landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten Waddenzee)

In de pkb zijn de kernkwaliteiten van de Waddenzee bepaald: natuurlijke rijkdommen, horizon en samenhang (pkb paragraaf 2.1).

Als te beschermen en te behouden waarden en kenmerken zijn aangemerkt (pkb paragraaf 4.1):

- de waterbewegingen en de daarmee gepaard gaande geomorfologische en bodemkundige processen;
- het natuurlijk bodemreliëf;
- de kwaliteit van water, bodem en lucht;
- de biologische processen, waaronder de migratiemogelijkheden van dieren;
- de gebiedsspecifieke planten – en diersoorten;
- de fourageer-, broed- en rustgebieden van vogels, de werp-, rust- en zooggebieden van zeezoogdieren en de kinderkamerfunctie van vis;
- de landschappelijke kwaliteiten, met name rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid inclusief duisternis, en
- de in de bodem aanwezige archeologische waarden en in de Waddenzee aanwezige cultuurhistorische waarden.

De bescherming van de eerste zes punten wordt door de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de waterwetgeving juridisch vormgegeven. De bescherming van de landschappelijke kwaliteiten (zevende punt) en de cultuurhistorische en archeologische waarden (achtste punt), is niet juridisch geborgd in andere wet- en regelgeving en is daarom in dit besluit opgenomen. De landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee betreffen de rust, de weidsheid, de open horizon en de natuurlijkheid waaronder in ieder geval de duisternis wordt verstaan. Het landschap van de Waddenzee is niet alleen een resultaat van natuurlijke processen, maar ook een resultaat van het samenspel van de mens met de natuur, en van het leven met het water. Vandaar dat ook de wezenlijke cultuurhistorische kenmerken en waarden van het gebied tot de kernkwaliteiten van de Waddenzee moeten worden gerekend. Het tweede lid van dit besluit geeft aan om welke kwaliteiten het specifiek gaat.

Artikel 2.5.3 (aanwijzing en begrenzing waddengebied en Waddenzee)

De in dit artikel aangegeven begrenzingen zijn op de bij dit besluit gevoegde kaart 7 verbeeld. In de pkb Derde Nota Waddenzee is sprake van het pkb-gebied. In dit besluit is dat identiek aan het gebied dat begrensd is als de Waddenzee. De term 'pkb-gebied' wordt hier niet meer gebruikt, omdat na de overgang van de pkb naar structuurvisie deze benaming niet meer adequaat is.

Artikelen 2.5.4 en 2.5.5 (beoordeling en 'nee-tenzij')

De in deze beide artikelen verwoorde afweging is afgeleid van de Natuurbeschermingswet 1998. In beginsel is deze identiek daaraan, maar waar nodig zijn aanpassingen in terminologie en werkwijze aangebracht. Zo wordt om verwarring te voorkomen geen gebruik gemaakt van het begrip passende beoordeling, maar van landschappelijke beoordeling. Verder is in dit kader geen sprake van compensatie van schade aan landschap, maar van het zoveel mogelijk beperken van de negatieve effecten. Reden hiervoor is de onderkenning dat schade aan het landschap niet kan worden gecompenseerd, het is er of het is er niet. Er kan bijvoorbeeld geen compensatie plaatsvinden door het realiseren van

een zelfde landschappelijke kwaliteit op een andere plaats, zoals dat bij natuur wel het geval is.

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan voor gronden in de Waddenzee, waarbij nieuw gebruik of nieuwe bebouwing of wijzigingen van het bestaande wordt toegestaan, moet, waar van toepassing, een beoordeling gemaakt worden van de gevolgen van dat gebruik of die bebouwing c.q. wijzigingen die deze mogelijk hebben voor de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee zoals benoemd in artikel 2.5.2, hierna aangeduid met landschappelijke beoordeling. Wanneer significante gevolgen voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten kunnen worden verwacht, geldt het 'nee, tenzij'-beginsel: dergelijke schade veroorzakend gebruik of bebouwing worden onmogelijk gemaakt, tenzij blijkt de toelichting bij het plan is aangetoond dat er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, zoals gezondheidsoverwegingen, openbare veiligheid, bereikbaarheid of zeer positieve milieueffecten, het noodzakelijke activiteiten betreft waarvoor geen alternatieven bestaan en de schade of de negatieve effecten zoveel mogelijk beperkt moeten worden.

Een landschappelijke beoordeling kan onderdeel vormen van een zogenaamde plan-mer of een passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

De beoordeling wordt gemaakt door het bevoegd gezag. Ook de conclusies daaruit worden door het bevoegd gezag getrokken. Eenieder die het met de beoordeling en de conclusies niet eens is kan hiertegen bezwaar en beroep aantekenen via de normale weg bij bestemmingsplannen.

Artikel 2.5.6 (externe werking)

Ook voor plannen of projecten in het waddengebied, waarbij nieuw gebruik of nieuwe bebouwing of wijziging van het bestaande wordt toegestaan, waarvan op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, moet de toelaatbaarheid daarvan worden getoetst door toepassing van het afwegingskader zoals aangegeven in de artikelen 2.5.4 en 2.5.5.

Deze externe werking zal vooral relevant zijn voor nieuwe en voor uitbreiding of wijziging van bestaande plannen of projecten in het waddengebied. In lijn met de toelichting bij de pkb kan gesteld worden dat de externe werking vooral relevant is voor nieuwe en voor uitbreiding of wijziging van bestaande plannen of projecten in het buiten de Waddenzee gelegen deel van het waddengebied.

Het kan hierbij, voor wat betreft de landschappelijke kwaliteiten, onder meer gaan om het volgende:

- in de Waddenzee geluidhinder opleverende activiteiten door voorgenomen bedrijfsvestiging of defensieactiviteiten;
- aantasting van de kenmerkende open horizon door voorgenomen vestiging van windturbines en hoge permanente bouwwerken in de nabijheid van de Waddenzee;
- aanleg van (jacht)havens in de nabijheid van de Waddenzee;
- bouwwerken in de Noordzee met invloed op de Waddenzee, en
- in de Waddenzee lichthinder veroorzakende bebouwing, zoals grootschalige kassencomplexen.

Artikel 2.5.7 (geen inpoldering)

In de pkb is aangegeven dat het beleid om inpoldering van delen van de Waddenzee tegen te gaan, ongewijzigd wordt voortgezet. Het kabinet zal daarom geen concessies daarvoor verlenen, als een verzoek daartoe zou worden ingediend. Omdat het wenselijk is, dat dit beleid ook wordt vertaald naar de ruimtelijke voorschriften, neergelegd in bestemmingsplannen, bevat dit artikel een instructie tot het opnemen van een concrete gebruiksbepaling in het bestemmingsplan. De formulering gaat ervan uit dat een bestemmingsplan, dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee op die gronden de hoofdbestemming "Water" of "Natuur" legt.

Indien zeewaartse uitbreiding van de primaire waterkeringen noodzakelijk is, ter voorkoming van overstromingen en die past binnen het afwegingskader, dient gebruik gemaakt te worden van de ontheffingsmogelijkheid van artikel 3.2.

Artikel 2.5.8 (aanlegverbod vliegvelden)

In de Waddenzee en het waddengebied mogen geen nieuwe vliegvelden voor de burgerluchtvaart worden aangelegd. Er bestaat een geclausuleerde mogelijkheid tot uitbreiding van de bestaande vliegvelden voor de burgerluchtvaart in het waddengebied, met uitzondering van het landgedeelte van de vastelandgemeenten. Concreet gaat het hier om de bestaande vliegvelden in de gemeenten Texel en Ameland. Uitbreiding kan alleen plaatsvinden in verband met de vliegveiligheid én voor zover een dergelijk besluit mogelijk is na toepassing van het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 2.5.4 en 2.5.5 en na toepassing van de andere van belang zijnde wet- en regelgeving.

Verder is van belang dat op grond van andere wetgeving (Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee) er beperkingen gelden voor vliegactiviteiten in de Waddenzee en het waddengebied.

Artikel 2.5.9 (booreilanden)

In de Waddenzee geldt een verbod op het parkeren van booreilanden en andere offshore-installaties. Omdat het wenselijk is dat dit beleid ook wordt vertaald naar de ruimtelijke voorschriften, neergelegd in bestemmingsplannen, bevat dit artikel een instructie tot het opnemen van een concrete bepaling in het bestemmingsplan. De formulering gaat ervan uit dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee op die gronden de hoofdbestemming "Water" of "Natuur" legt.

Artikel 2.5.10 (havens en bedrijventerreinen)

Er mogen geen nieuwe havens en bedrijventerreinen worden aangelegd in of direct grenzend aan de Waddenzee. Ook bestaande havens en bedrijventerreinen die direct grenzen aan de Waddenzee mogen niet zeewaarts worden uitgebreid. In Den Helder is evenwel een zeewaartse uitbreiding in het geval van een verlegging van de TESO-veerhaven mogelijk, op basis van een zorgvuldige planologische afweging en op voorwaarde dat een dergelijk besluit is toegelaten met toepassing van de wettelijke afwegingskaders en het afwegingskader, opgenomen in de artikelen 2.5.4 en 2.5.5. Opgemerkt moet worden dat landinwaartse uitbreidingen (conform de pkb) wel mogelijk zijn (mits wordt voldaan aan de vigerende eisen).

Onder dit artikel vallen niet de jachthavens. De planologische mogelijkheden en beperkingen daarvoor zijn geregeld in artikel 2.5.16. In de pkb Derde Nota Waddenzee is voorts aangegeven dat voor een eventuele nieuwe uitbreiding van de haven van Harlingen bij voorkeur gekozen wordt voor een binnendijkse uitbreiding. Wanneer echter een concreet plan, dat onderbouwd is met onderzoek, leidt tot het inzicht dat een zeewaartse uitbreiding bij Harlingen mogelijk is binnen het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 2.5.4 en 2.5.5, en de overige

van toepassing zijnde wet- en regelgeving, biedt de pkb aan het kabinet de ruimte om dit mogelijk maken. Ten behoeve daarvan is in het derde lid een aparte voorziening opgenomen.

Artikel 2.5.11 (geen bebouwing in de Waddenzee, tenzij)

In de Waddenzee geldt een bouwverbod voor nieuwe bebouwing. Onder bebouwing wordt alle gebouwen en bouwwerken verstaan, met uitzondering van windturbines. Voor windturbines zijn aparte regels opgenomen in artikel 2.5.14.

Op het bouwverbod zijn enkele uitzonderingen van toepassing. Afgezien van de in de artikelen 2.5.10 en 2.5.16 geregelde uitzonderingen m.b.t. zeewaartse (jacht)havenuitbreiding, is nieuwe bebouwing in de Waddenzee mogelijk wanneer sprake is van:

- bouwwerken noodzakelijk voor de veiligheid van het scheepvaartverkeer in de Waddenzee;
- bouwwerken voor alternatieve mosselzaadbronnen;
- bouwwerken voor een adequate afwatering van het vasteland, en
- wadwachtposten.

Wadwachtposten kunnen alleen worden overwogen ten behoeve van locaties die niet vanaf het vaste land of een eiland geobserveerd kunnen worden en indien de noodzaak voortkomt uit het Beheer- en Ontwikkelplan.

Ook tijdelijke bebouwing ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en monitoring is uitgezonderd van het bouwverbod. Tijdelijke bebouwing wordt niet in bestemmingsplannen geregeld. Als dergelijke bebouwing wenselijk is, kan daarvoor een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend. Artikel 2.5.17 bevat daar een voorziening voor.

Artikel 2.5.12 (bebouwing in het waddengebied)

De pkb Derde Nota Waddenzee stelt dat nieuwe bebouwing in het waddengebied alleen mag plaatsvinden binnen de randvoorwaarden van het nationaal ruimtelijk beleid. De aanhef van dit artikel strekt daartoe. Ook hier wordt net als in artikel 2.5.11 onder bebouwing verstaan alle gebouwen en bouwwerken, met uitzondering van windturbines, omdat hiervoor aparte regels zijn opgenomen in artikel 2.5.14.

In bestaand het bebouwd stedelijk gebied dient de bouwhoogte zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande bebouwing. Een uitzondering op deze hoogtebepaling wordt gemaakt voor de havengerelateerde en stedelijke bebouwing in Den Helder, Harlingen, Delfzijl en de Eemshaven. Voor deze uitzonderingen geldt wel dat deze zoveel mogelijk wordt ingepast in de bestaande skyline. Nieuwe bebouwing in het buitengebied dient te passen bij de aard van het landschap. In relatie tot landschappelijke kwaliteit is de zichtbaarheid van bouwwerken vanaf de Waddenzee het belangrijkste criterium dat zal bepalen tot welke afstand deze regel van invloed is. Het beleid en bijbehorende regelgeving met betrekking tot de bebouwingshoogte en inpassing is gericht op het voorkomen van niet in het landschap passende en beeldverstorende bebouwing.

In het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied van het Regionaal College Waddengebied wordt binnen de randvoorwaarden van de pkb verdere invulling gegeven aan het bebouwingsbeleid in de nabijheid van de Waddenzee. Provincies en gemeenten stellen hiertoe beeldkwaliteitsplannen en landschapsonwikkelingsplannen op.

Artikel 2.5.13 (installaties voor het winnen van diepe delfstoffen)

In de Waddenzee geldt een verbod op nieuwe opsporing en winning van diepe delfstoffen. Omdat het wenselijk is, dat ook dit beleid wordt vertaald naar de ruimtelijke voorschriften, neergelegd in bestemmingsplannen, bevat dit artikel een instructie tot het opnemen van een concrete gebruiksbepaling in het bestemmingsplan. De formulering van het eerste lid gaat ervan uit dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee op die gronden de hoofdbestemming Water of Natuur legt.

Buiten de Waddenzee is nieuwe opsporing en winning van gas onder de Waddenzee - onder stringente randvoorwaarden - wel toegestaan. De beperkingen die de pkb daarvoor stelt zijn opgenomen in het tweede lid. Het derde lid bevat de juridische vertaling van het beleid ter zake van nieuwe opsporing en winning van andere diepe delfstoffen dan gas (bijvoorbeeld zout) onder de Waddenzee.

Artikel 2.5.14 (windturbines)

In de Waddenzee geldt een bouwverbod voor windturbines.

De toelaatbaarheid van windturbines in de nabijheid van de Waddenzee wordt van geval tot geval beoordeeld door toepassing van de criteria zoals opgenomen in het nationaal ruimtelijk beleid en het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 2.5.4 en 2.5.5, alsmede de overige relevante wet- en regelgeving.

Artikel 2.5.15 (winnen van oppervlakedelfstoffen, ontgroningen en schelpenwinning)

Winning van oppervlakedelfstoffen is alleen toegestaan voor het winnen van zand, voor zover het bij regulier vaargeulonderhoud vrijkomt en voor zover het vrijkomt bij bebouwing die op grond van de uitzonderingsbepalingen in de Waddenzee is toegestaan. Ook vrijkomend zand bij incidentele verdere verdieping van de vaargeulen dan de vastgestelde streefdiepten is winbaar. Dit laatste punt is vanwege het incidentele karakter opgenomen in artikel 2.5.17, derde lid. Schelpenwinning is alleen toegestaan in gebieden dieper dan -5 meter NAP en tot een maximum van 90.000 m³ per jaar. De te winnen hoeveelheden worden via de vergunningverlening door Rijkswaterstaat op grond van de Ontgroningenwet gehandhaafd.

Artikel 2.5.16 (jachthavens)

Er mogen geen nieuwe jachthavens in of direct grenzend aan de Waddenzee worden aangelegd. Bestaande jachthavens kunnen alleen landinwaarts worden uitgebreid, omdat op grond van het generieke bouwverbod voor de Waddenzee een zeewaartse uitbreiding niet aan de orde is.

Een uitzondering hierop is gemaakt voor een beperkte uitbreiding van de voor de recreatievaart bestemde havens van de Waddeneilanden. Daarbij gelden de voorwaarden dat die uitbreiding noodzakelijk is vanwege veiligheid en er geen alternatieve passende oplossing mogelijk is.

De bestaande jachthavens op de eilanden staan aangeduid op pkb-kaart 8. Het gaat om de jachthavens Oudeschild, Oost-Vlieland, West-Terschelling, Nes en Schiermonnikoog. Het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee over het beheersbaar maken en houden van recreatie en toerisme op de Waddenzee, zoals opgesteld door het Rijk, de waddenprovincies, de waddegemeenten en belangenorganisaties, is voor de zeewaartse uitbreiding richting de Waddenzee richtinggevend. Ook hiervoor geldt de voorwaarde dat een dergelijk besluit eerst toelaatbaar is nadat het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 2.5.4 en 2.5.5 en de overige van belang zijnde wet- en regelgeving dat toelaten.

Artikel 2.5.17 (omgevingsvergunning voor bepaalde termijn)

Eerste lid

Om te voorkomen dat via een omgevingsvergunning voor bepaalde termijn activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen voor de Waddenzee, is bepaald dat die bevoegdheid bij het bestemmingsplan moet worden uitgesloten.

Tweede lid

De pkb Derde Nota Waddenzee maakt één uitzondering mogelijk van het bouwverbod voor tijdelijke bouwwerken, namelijk voor tijdelijke bebouwing ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en monitoring. Dit lid voorziet daarin.

Derde lid

De pkb Derde Nota Waddenzee maakt het mogelijk om incidenteel tot een verdere verdieping van een hoofdvaargeul over te gaan. Dit lid voorziet in de mogelijkheid daartoe.

De pkb Derde Nota Waddenzee is helder over het algemene bouwverbod in de Waddenzee. Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo kan in de in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht aangewezen gevallen een omgevingsvergunning worden verleend voor zgn. kruimelgevallen. Om te voorkomen dat via een dergelijke omgevingsvergunning activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen voor de Waddenzee wordt in artikel 5 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht het artikel 4 van die bijlage voor de Waddenzee buiten toepassing verklaard.

Artikel 2.5.18 (relatie met regels kustfundament)

Op grote delen van het waddengebied is ook titel 2.3 (Kustfundament) van toepassing. In de Beleidslijn Kust, die een uitwerking bevat van het beleid in de Nota Ruimte voor de kust, is op pagina 8 vastgelegd dat bij conflicten het afwegingskader uit de pkb Derde Nota Waddenzee bepalend en dus zwaarder is dan hetgeen voor de kust in algemene zin is geregeld. Deze bepaling strekt tot een afbakening van hetgeen in dit hoofdstuk en in titel 2.3 is geregeld. Naast dit besluit is veel andere wet- en regelgeving van toepassing op de Waddenzee en daarbuiten. Waar in dit besluit activiteiten worden toegestaan vanuit ruimtelijke optiek, laat dit verplichtingen voortvloeiend uit andere wet- en regelgeving onverlet. Concreet gaat het bijvoorbeeld om de Natuurbeschermingswet 1998 en de Waterwet.

Titel 2.6 Defensie

Artikel 2.6.2 (aanwijzing)

Artikel 2.6.2 geeft in combinatie met de ministeriële regeling van de Minister van IenM in overeenstemming met de Minister van Defensie aan welke objecten, in bezit of gebruik van Defensie, noodzakelijk zijn voor een goed functioneren van de krijgsmacht. Vanwege de nauwe verwantschap van inrichtingen voor opslag van en onderzoek met civiele explosieven worden die ook in dit hoofdstuk geregeld. Dit hoofdstuk bevat nadere bepalingen ter zake van de beperkingen voor specifiek aangeduide militaire objecten en inrichtingen voor activiteiten met explosieven en de omgeving daarvan. De ligging van de (essentiële) militaire objecten van Defensie en van de bedoelde inrichtingen is aan de betrokken gemeenten en provincies bekend.

Derde lid

De militaire luchtvaartterreinen zijn:

- Vliegbasis Gilze Rijen: beschikking Minister van Defensie nr. 202.015/R, 31 mei 1960, Stcrt. 112;
- Vliegbasis Woensdrecht: beschikking Minister van Defensie 3 januari 1962 nr. 264.020/H;
- Vliegbasis Eindhoven: besluit staatssecretaris van Defensie nr. DRMV/2007030234, 18 december 2007;
- Vliegbasis Deelen aangewezen bij beschikking MinDef nr 202.620/5M 9 mei 1960 (Stcrt. 95);
- Vliegbasis Leeuwarden aangewezen bij beschikking MinDef nr 202.620/5J, 3 mei 1960, Stcrt. 95, gewijzigd bij beschikking nr 202.620/7C d.d. 28 april 1961, Stcrt. 92;
- Vliegbasis Volkel aangewezen bij beschikking MinDef nr 202.620/5L, 1 juni 1960 (Stcrt. 112) zoals gewijzigd bij beschikking 202.620/7L van 23 juni 1961 (Stcrt. 127);
- Vliegbasis De Peel: beschikking Minister van Defensie 25 maart 1960, nr. 19386/H;
- Vliegkamp De Kooy zoals aangewezen bij beschikking Staatssecretaris van Defensie 31 maart 1961, nr 257.591/D (Stcrt. 59), zoals gewijzigd bij beschikking Staatssecretaris van Defensie 18 oktober 2002, nr. MG2002264.

Naast genoemde acht Nederlandse militaire luchtvaartterreinen, zijn er nog twee militaire luchtvaartterreinen die net over de grens met de Bondsrepubliek Duitsland liggen. Het betreft de luchtvaartterreinen Geilenkirchen en Brüggen. Die luchtvaartterreinen worden logischerwijze niet aangewezen krachtens dit besluit. Het Rijk heeft evenwel ook een verantwoordelijkheid voor vliegveiligheid van die terreinen voor zover dat betrekking heeft op het Nederlandse territorium en is ook verantwoordelijk voor het geluidbeleid.

Vijfde lid

Naast de obstakelbeheergebieden die zijn gelegen rondom de hierboven genoemde acht Nederlandse militaire luchtvaartterreinen, is ook voor de luchtvaartterreinen Geilenkirchen en Brüggen een obstakelbeheergebied aangewezen.

Twaalfde lid

Het betreft de volgende inrichtingen:

- Ulicoten, oud Defensiecomplex, waar in beslag genomen vuurwerk ligt opgeslagen;
- TNO Rijswijk en TNO Ypenburg: complexen waar ontplofbare stoffen, waaronder nieuw of in beslag genomen vuurwerk, liggen opgeslagen ten behoeve van onderzoek.

Voor deze inrichtingen is de Minister van IenM bevoegd gezag. Voor deze inrichtingen geldt dezelfde systematiek als voor de militaire munitiecomplexen.

Artikel 2.6.3 (militaire terreinen)

In een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een militair terrein mag geen bestemmingen of regels omtrent het gebruik van de grond en zich daar bevindende bouwwerken worden opgenomen die de betreffende gronden minder geschikt maken voor hun defensietaak, zoals het bestemmen van een deel van een oefenterrein als natuurgebied of stiltegebied. Geldende bestemmingsplannen voorzien in de overgrote meerderheid van gevallen al in een voor de defensietaak passende bestemming en gebruiksregeling. Vanaf eerstvolgende wijzigingen van bestemmingsplannen wordt gemeenten gevraagd de gebruikte terminologie op

één lijn te brengen. De onveilige gebieden buiten militair terrein van de schietterreinen mogen niet minder geschikt worden voor hun functie door bestemmingen die het gebruik als onveilig gebied belemmeren.

Artikel 2.6.4 (militaire luchtvaartterreinen en beperkingen in de nabijheid daarvan in verband met geluid en veiligheid)

Tweede lid en derde lid

Voor de militaire luchtvaartterreinen Leeuwarden, Deelen, Gilze-Rijen en De Kooy is een geluidzone (Ke) vastgesteld als bedoeld in artikel 25a van de Luchtvaartwet. Na inwerkingtreding van de Wet luchtvaart en vaststelling van een daarop gebaseerd luchthavenbesluit worden de regels inzake de geluidzone voor die betreffende luchthaven in het luchthavenbesluit opgenomen en vervalt de op de Luchtvaartwet gebaseerde geluidzone. Voor de andere militaire luchtvaartterreinen – Eindhoven, Volkel, Woensdrecht en De Peel – en voor de luchtvaartterreinen Geilenkirchen en Brüggen geldt dat op het moment van inwerkingtreding van dit besluit niet een geluidzone is vastgesteld als bedoeld in artikel 25a van de Luchtvaartwet. Daarnaast geldt voor de meeste militaire luchtvaartterreinen een grondgebonden geluidzonering (dB(A)) op grond van de Wet geluidhinder. Ook deze zonering komt doorgaans buiten de begrenzing van het luchtvaartterrein. Deze zonering is vergelijkbaar met een geluidzonering rond een gezoneerd bedrijventerrein en dient in bestemmingsplannen te worden opgenomen.

De geluidcontouren die bij dit besluit worden aangegeven zijn gebaseerd op de geluidscontouren die zijn vastgelegd krachtens een besluit op basis van artikel 108 Wet geluidhinder of in het Tweede Structuurschema militaire terreinen (deel 4, pagina 29 tot en met 39). Ook de toepassing van de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997 is hierop gebaseerd. Ook voor deze luchthavens zullen op termijn de regels inzake de geluidzone in het luchthavenbesluit komen te staan. De gevolgen van de twee genoemde buitenlandse luchthavens voor de ruimtelijke ordening op Nederlands grondgebied zullen worden geregeld door middel van een besluit beperkingengebied buitenlandse luchthavens, zoals beoogd bij het wetsvoorstel Beperkingengebied buitenlandse luchthaven. Tot dat moment zullen bij de vaststelling van bestemmingsplannen die geluidszones in acht genomen moeten worden.

Artikel 2.6.5 tot en met 2.6.7

Rondom munitiecomplexen van Defensie en rondom de inrichtingen voor activiteiten met explosieven werd in het verleden een externveiligheidsbeleid gevoerd dat enerzijds was gebaseerd op NAVO-regelgeving en anderzijds op het regeringsbeleid met betrekking tot externe veiligheid. Dit beleid was neergelegd in een circulaire van toenmalig staatssecretaris Van Houwelingen (mede namens de toenmalige Minister van VROM) van 12 april 1988 'Zonering en externe veiligheid rond munitieopslagplaatsen'. De systematiek was gebaseerd op een effectbenadering en kende een onderscheid van drie veiligheidszones rondom munitiecomplexen waarbinnen voor activiteiten of objecten bepaalde beperkingen gelden.

De regels uit de circulaire Van Houwelingen 1988 die betrekking hadden op de externe veiligheid rondom munitiecomplexen zijn de laatste jaren steeds meer in overeenstemming gebracht met bestaande IenM-regelgeving zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), de circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en het Vuurwerkbesluit. Van deze gelegenheid wordt dan ook gebruik gemaakt om dit bestaand beleid vast te leggen in dit besluit.

De hoofdregels uit de circulaire Van Houwelingen zijn opgenomen in dit artikel. Daarbij wordt voor de definitie van het begrip kwetsbaar object en beperkt kwetsbaar object verwezen naar het Bevi.

In het verleden (reeds bij het uitbrengen van de circulaire Van Houwelingen) is geconstateerd dat er historisch gegroeide situaties zijn, waardoor er binnen de zones activiteiten of objecten aanwezig zullen blijven die in strijd zijn met de normen. In de circulaire Van Houwelingen werd een oplossing aangeboden hoe omgegaan moest worden met de met de zonering strijdige situaties. Het betrof een risicoanalyse (in plaats van een effectbenadering) op basis van een door een externe instantie op te maken risicoanalyserapportage. Inmiddels is voor alle militaire munitiecomplexen en voor de inrichtingen voor activiteiten met explosieven een dergelijke risicoanalyse gemaakt, waarmee voor alle mogelijk strijdige situaties voorzieningen zijn getroffen. Deze benadering uit de circulaire van Houwelingen komt dan ook in dit artikel niet meer terug. Wel is het mogelijk dat zich vanuit de bestaande situatie ontwikkelingen voordoen die mogelijk strijdig zijn met het beleid (bijvoorbeeld: een boer in de A-zone die een schuur wil bijbouwen). Voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van deze ontwikkeling kan de Minister van IenM in overeenstemming met de Minister van Defensie regels stellen. Een dergelijke voorziening is beoogd met artikel 2.6.7, zesde lid. Ook voor de veiligheidszones zal in artikel 5 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht het artikel 4 van die Bijlage buiten toepassing worden verklaard voor de genoemde veiligheidszones. Het betekent dat geen omgevingsvergunning worden verleend voor kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan met toepassing van de zogenaamde 'kruimellijst'.

Artikel 2.6.8 (zend- en ontvangstinstallaties en beperkingen in de nabijheid ervan)

Tweede lid

Het Ministerie van Defensie heeft 22 essentiële zend- en ontvangststations in gebruik, waaromheen een obstakelbeleid geldt. Met de betrokken gemeenten zijn daarover afspraken gemaakt. In het verleden zijn niet overal dezelfde afstanden gehanteerd. Bij dit besluit wordt dit geharmoniseerd. Daar waar alsnog andere beschermingsafstanden gewenst zijn, zoals bij schotelantennes, zal dat met de betrokken gemeenten worden afgestemd. Er is geen aanleiding om bestaande situaties aan te passen. Dat is ook de reden waarom de norm alleen geldt voor nieuwe gevallen.

Derde lid

Deze regeling strekt ertoe dat een omgevingsvergunning, waarbij tijdelijk wordt afgeweken van een bestemmingsplan, geen doorkruising betekent van het beschermingsregime dat geldt rondom een zend- en ontvangstinstallatie. Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wabo kan in de in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht aangewezen gevallen een omgevingsvergunning worden verleend voor kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan. Het betreft hier de zogenaamde 'kruimellijst'. Om te voorkomen dat via een dergelijke omgevingsvergunning activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen voor zend- en ontvangstinstallaties wordt in artikel 5 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht het artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht buiten toepassing verklaard voor het beperkingengebied voor zend- en ontvangstinstallaties.

Artikel 2.6.9 (militaire radarstations, beperkingen rondom een radarstation en beoordeling gevolgen van bouwwerken)

Eerste lid

De Nederlandse staat heeft acht essentiële militaire radarstations in gebruik waarmee een radarbeeld van het Nederlands luchtruim wordt opgebouwd voor de beveiliging van het nationale luchtruim en voor de veilige afhandeling van het militaire en het burgerluchtverkeer. Vier daarvan bevinden zich op het terrein van een militaire luchthaven. Het betreft de radarposten Volkel, Leeuwarden, De Kooy en Woensdrecht. Vier radarposten liggen daarbuiten: de radarposten Soesterberg, AOCS Nieuw Milligen, Twente en Wier.

Radarsystemen dienen "vrij zicht" te hebben om goed te kunnen functioneren. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen moet zeker zijn gesteld dat de radars een goed beeld van het luchtruim behouden en dat dat beeld niet in onaanvaardbare mate wordt verstoord door hoge objecten.

Derde lid

Het huidige beleid om het vrije radarzicht te garanderen is opgenomen in een brief van de Staatssecretaris van Defensie van 27 oktober 2006, nr. DRMV 2006021602, die aan alle gemeenten en provincies is verstuurd. Die brief is ook gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 2006, 226). De kern van het huidige beleid is dat objecten binnen een afstand van 28 kilometer vanaf het radarstation kunnen resulteren in een verstoring van het radarbeeld. Het zogenoemde radarverstoringgebied wordt gevormd door een cirkel met een straal van 15 NM (circa 28 km) gemeten vanaf de positie van de radar en met een hoogte van 45 m ten opzichte van de hoogte van het maaiveld ter plaatse van de radar.

Het kabinet heeft de ambitie nog deze kabinetsperiode het aandeel windenergie op land fors te laten toenemen. Om aan beide doelstellingen, veiligheid en windenergie, recht te doen, zijn de ministeries van IenM, Defensie, BZK en Veiligheid en Justitie in overleg over de mogelijkheden om radar en windmolens beter samen te laten gaan. Zo wordt onderzocht of door het gecombineerde gebruik van radarbeelden de verstoring kan worden verminderd. Dit is technisch mogelijk omdat de dekkingsgebieden van de radars elkaar overlappen (meervoudige radardekking). Verder wordt bekeken of technische verbeteringen aan de radar mogelijk zijn.

Bij de begrotingsbehandeling 2009 van het ministerie van VROM is de motie-Vermeij c.s. ingediend waarin de Tweede Kamer het kabinet verzoekt technische oplossingen te zoeken ter vermindering van radarverstoring om meer ruimte te bieden aan hoogbouw, duurzame energie-initiatieven en het overige beleid uit de Nota Ruimte.²⁴ De toenmalige Minister van VROM heeft laten weten dat zij deze motie beschouwt als ondersteuning van het kabinetsbeleid. Afgesproken is dat het kabinet in 2011 hierover een besluit zal nemen.

De Staatssecretaris van Defensie heeft in de Defensie Duurzaamheidsnota 2009 onderzoek aangekondigd naar de verstoring van militaire radars door windturbines en heeft toegezegd het indirecte ruimtebeslag van militaire radars zo gering mogelijk te houden.

Met het oog op die ontwikkelingen is ervoor gekozen dat bij ministeriële regeling, vast te stellen door de Minister van Defensie in overeenstemming met de Minister van IenM, het gebied rondom een radarstation wordt aangewezen en de binnen dat gebied in acht te nemen maximale hoogte van bouwwerken.

Zolang geen invulling is gegeven aan het tweede lid heeft dit artikel geen materiële werking. Het streven is er dus op gericht om de regeling, bedoeld in dit

²⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XI, nr. 30

lid, tegelijk met het besluit vast te stellen. Tot het moment van inwerkingtreding van dit artikel blijft het beleidskader opgenomen in de hierboven genoemde brief van de Staatssecretaris van Defensie van 27 oktober 2006, van kracht.

Vierde lid

Of een object dat hoger is dan de nog nader te concretiseren hoogte, een onaanvaardbare verstoring oplevert, is afhankelijk van de hoogte, breedte, opstelling, opbouw en het materiaal van het object. Plannen om nieuwe hoge bouwwerken in het radarverstoringgebied op te richten, moeten daarom worden getoetst op eventuele verstoringseffecten. In vroegtijdige inschakeling van het Ministerie van Defensie is daarvoor noodzakelijk. Met de deskundigen van Defensie en deskundige onderzoeksbureaus kan dan worden onderzocht of de belangen van een ongestoorde radarontvangst verenigbaar zijn met het voorgenomen plan en of dit plan verenigbaar is te maken met de noodzaak om het veiligheidssysteem operationeel te houden.

Vijfde lid

De praktijk is tegenwoordig dat het onderzoek, bedoeld in het vierde lid, wordt uitgevoerd in opdracht van de initiatiefnemer. Het lid maakt het mogelijk om nadere regels te stellen aan de wijze waarop het onderzoek wordt verricht en de wijze van meting of berekening van de gevolgen.

Zesde lid

De uitkomsten van het onderzoek, bedoeld in het vierde lid, en het oordeel van de Minister van Defensie over de toereikendheid van de beoordeling en over de aanvaardbaarheid van de in de beoordeling beschreven gevolgen, zijn essentieel om vast te stellen of het voorgenomen besluit al dan niet in strijd komt met de norm van het eerste lid. Met het oog daarop bepaalt dit lid dat de conclusies van het onderzoek moeten worden beoordeeld door de Minister van Defensie. Wordt immers vastgesteld dat het beoogde bouwwerk geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor de werking van de radar, dan biedt dat ook rechtszekerheid voor de toekomst.

Zou op basis van de uitkomsten van het onderzoek en het oordeel van de Minister van Defensie worden vastgesteld dat de beoogde ruimtelijke ontwikkeling onaanvaardbaar is, dan ligt het voor de hand dat initiatief niet verder door te zetten. Zou het bevoegd gezag desalniettemin willen doorgaan met de procedure tot de wijziging van het bestemmingsplan, dan is te verwachten dat het Rijk zienswijzen zal indienen tegen dat ontwerpbestemmingsplan en zal het zonedig gebruik maken van zijn bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing dan wel het besluit tot vaststelling van bestemmingsplan ter beoordeling aan de rechter voorleggen.

Zevende lid

Deze bepaling strekt ertoe dat een omgevingsvergunning, waarbij tijdelijk wordt afgeweken van een bestemmingsplan, geen doorkruising betekent van het beschermingsregime dat geldt rondom een radarstation. De 'verstoringstoets' kan daarvoor uitsluitel geven.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2^o, van de Wabo kan in de in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht aangewezen gevallen een omgevingsvergunning worden verleend voor kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan. Het betreft hier de zogenaamde 'kruimellijst'. Om te voorkomen dat via een dergelijke omgevingsvergunning activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen installaties wordt in artikel 5 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht het artikel 4 van

bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht buiten toepassing verklaard voor het radarverstoringsgebied tenzij uit een beoordeling zoals bedoeld in het derde lid van dit artikel is gebleken dat de activiteit geen onaanvaardbare gevolgen zal hebben voor het zenden of ontvangen van radiogolven door het radarstation.

Achtste lid

Bestaande objecten, gebouwen waarvoor bouwvergunning reeds is verleend, alsmede vigerende bestemmingsplannen waarin mogelijkheden zijn vastgelegd voor bouwwerken met een hoogte die hoger is dan uit een oogpunt van het voorkomen van verstoring wenselijk is, worden gerespecteerd. Een met dit artikel strijdig bestemmingsplan hoeft dus niet te worden aangepast.

Artikel 2.6.10 (beperkingen in verband met laagvliegroutes jacht- en transportvliegtuigen)

Op basis van het Luchtverkeersreglement kunnen bij gemeenschappelijke regeling van de Minister van IenM en de Minister van Defensie laagvlieggebieden en – routes worden aangewezen voor militaire luchtvaartuigen.

Van deze bevoegdheid is gebruik gemaakt bij de 'Regeling VFR-nachtvluchten en minimum vlieghoogten voor militaire vliegtuigen' van 21 december 1994, nr. WW 94/171 Stcrt. 1994, 251, laatstelijk gewijzigd op 7 februari 2007, Stcrt. 2007, nr. 38.

Uitsluitend onder laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen geldt een bouwbeperking. Een laagvliegroute is als zodanig aangewezen krachtens artikel 45 van het Luchtverkeersreglement met inbegrip van een strook van 1852 meter aan beide zijden van de krachtens het Luchtverkeersreglement aangegeven middenlijn van de laagvliegroute die tezamen de totale breedte van de laagvliegroute van 3704 meter heeft. Op deze routemag op een hoogte van 75 meter worden gevlogen (250 voet). Dat betekent dat onder deze route niet hoger mag worden gebouwd dan 40 meter. Onder de andere laagvliegroutes en onder de laagvlieggebieden voor helikopters gelden geen bouwbeperkingen.

Titel 2.7 Hoofdwegen en hoofdspoorwegen

Artikel 2.7.2 (aanwijzing van reserveringsgebieden voor verbreding bestaande infrastructuur)

De in de ministeriële regeling aan te wijzen hoofdwegen en landelijke spoorwegen betreffen rijksinfrastructuur waarvan het op grond van de ontwerp-Structuurvisie Ruimte en Milieu voorzienbaar is dat die in de nabije toekomst mogelijk kan worden uitgebreid.

De ruimtereservering aan weerszijden van de weg is nodig omdat binnen deze zone ruimte moet worden gevonden voor zowel de aanleg van de nieuwe rijstrook of -stroken en vluchtstrook zelf, als voor een obstakelvrije zone, aanpassing van bestaande knooppunten en tevens voor mogelijke maatregelen zoals bermsloten en geluidschermen. Ruimte voor de aanleg van nieuwe aansluitingen of verzorgingsplaatsen zit hierbij niet inbegrepen.

In de situatie waar een weg wordt uitgebreid met alle dwarsprofiëlelementen die de richtlijnen voor het wegontwerp voorschrijven, is naast de al aanwezige rijstroken een uitbreidingsruimte nodig van 30, 5 meter. Die standaardmaat moet worden gecombineerd met de benodigde ruimte voor het aantal in de toekomst toe te voegen rijstroken. De benodigde reserveringsruimte ziet er als volgt uit:

	Breedte voor rijstroken	Ruimte buiten rijstroken	Totaal extra ruimtebeslag (afgerond op hele meters)
1 extra strook	3,50 meter	30,5 meter	34 meter
2 extra stroken	7,00 meter		38 meter
3 extra stroken	10,50 meter		41 meter
4 extra	14,00 meter		45 meter

Artikel 2.7.3 (aanwijzing van reserveringsgebieden voor aanleg nieuwe infrastructuur)

Het kan vanuit het oogpunt van het nationale belang nodig zijn dat er geen ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden in een gebied waarvan voorzienbaar is dat die ontwikkelingen eventueel aan te leggen nieuwe rijksinfrastructuur belemmeren. Artikel 2.7.3 geeft daarom de mogelijkheid om in kaarten en overzichten van de desbetreffende wegen weergegeven op de kaarten 8 en 9 bij dit besluit die gebieden te markeren. De huidige bestemmingsplannen worden ook in dit geval gerespecteerd. Maar evenzo als bij artikel 2.7.2 geldt dat er geen wijziging van de bestemming of van de regels ter zake van het gebruik van de grond ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan mag plaats vinden indien die kunnen leiden tot ontwikkelingen die een voorzienbare toekomstige aanleg van rijksinfrastructuur belemmert. Het betreft infrastructuur waarvan de ligging beleidsmatig voldoende nauwkeurig vastligt, maar waarvoor de formele besluitvorming op grond van de Tracéwet of de Wro nog niet op korte termijn voorzien is, zodat deze beleidskeuze nog niet is geschied en niet ruimtelijk doorwerkt.

Artikel 2.7.4 (geen ontwikkelingen in bestemmingsplannen die belemmeringen opwerpen)

Om het nationale belang van de aanpassing van de rijksinfrastructuur te waarborgen bepaalt dit artikel dat in de reserveringsgebieden langs hoofdwegen en landelijke spoorwegen zoals aangewezen krachtens de artikelen 2.7.2 of 2.7.3 er geen wijziging van de bestemming of van de regels ter zake van het gebruik van de grond ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan mag plaats vinden indien die ontwikkelingen een voorzienbare toekomstige aanpassing of aanleg van die hoofdweg of landelijke spoorweg belemmeren. Op het moment van inwerkingtreding geldende bestemmingsplannen worden geëerbiedigd.

In aansluiting op het beleid onder de SVIR wordt in dit besluit geregeld dat in de hierboven beschreven zones geen ontwikkelingen mogelijk mogen worden gemaakt die een belemmering voor de aanpassing van de infrastructuur kan opleveren. De belemmeringen kunnen zowel financieel als fysiek van aard zijn. Grootchalige (her)ontwikkeling van permanente woon- of werkbebauwing vormt in ieder geval een belemmering. Hetzelfde geldt voor ontgrondingen en stortplaatsen omdat een maaiveldverandering een fysieke belemmering veroorzaakt. Additionele beschermde gebieden kunnen een belemmering vormen. Ook ontwikkeling van recreatie en natuur kan een belemmering vormen, tenzij in de planontwikkeling nadrukkelijk rekening wordt gehouden met het mogelijk tijdelijke karakter. Bij kleinschalige ontwikkelingen wordt een afweging gemaakt of er sprake is van een ernstige belemmering van de ontwikkeling van voorzieningen van nationaal belang. Het Rijk kan bij nieuwe ontwikkelingen niet voor ruimtelijke en financiële compensatie worden aangesproken.

Factoren in de besluitvorming om vast te stellen of er een belemmering is, zijn in elk geval:

- vermijdbaarheid: een ontwikkeling die buiten de reserveringszone kan plaatsvinden, wordt bij voorkeur daar gelokaliseerd;
- verwijderbaarheid: nieuwe bebouwing die weer verplaatst kan worden, zoals verplaatsbare bouwwerken, mits voor de gebruikers duidelijk is dat de locatie mogelijk een tijdelijk karakter heeft en de verplaatsing financieel gedekt is. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor kapitaalarme ontwikkelingen zoals aanleg van openbaar groen of parkeervoorzieningen;
- verwachte reserveringsduur versus economische levensduur: als een ontwikkeling economisch kan worden afgeschreven voordat het Rijk de reservering effectueert, zodanig dat de onteigeningskosten niet significant hoger zullen zijn dan in de huidige situatie. In de reserveringszones zullen kleinschalige bestemmingswijzigingen daarom in het algemeen mogelijk zijn. Dat kan anders liggen op het moment dat het effectueren van de reservering binnen enkele jaren te voorzien is, bijvoorbeeld omdat het Rijk reeds begonnen is met voorbereiding van besluitvorming over de ontwikkeling dienaangaande.

Titel 2.8 Elektriciteitsvoorziening

Artikel 2.8.1 (begripsomschrijvingen)

Artikel 2.8.1 geeft een omschrijving van het begrip vestigingsplaats. Het gaat daarbij om een terrein waarbinnen ruimte aanwezig is voor het opwekken van elektriciteit met een vermogen van ten minste 500 MW hetzij op bijvoorbeeld een bedrijventerrein hetzij op een nauw omschreven locatie voor uitsluitend elektriciteitsproductie.

Voorts wordt in dit artikel aangeduid op welke productie-installaties dit gedeelte van de amvb van toepassing is. Het gaat om alle soorten productie-installaties met uitzondering van die productie-installaties die elektriciteit opwekken door middel van kernenergie of door middel van windenergie.

Artikel 2.8.2 (vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking)

In dit artikel worden de bestaande en nieuwe locaties voor grootschalige elektriciteitsproductie gespecificeerd en begrensd. Deze locaties stemmen overeen met de in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III) opgenomen locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking. Het gaat daarbij grotendeels om bestaande locaties; er is echter ook een aantal nieuwe locaties aangewezen.

Artikel 2.8.3 (waarborgen gebruik en geschiktheid vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking)

In het eerste lid wordt gewaarborgd dat er geen nieuwe belemmeringen mogen optreden voor het gebruik van elektriciteitsproductie-eenheden op de aangewezen vestigingsplaatsen.

In het tweede lid wordt gewaarborgd dat op de voor de vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsproductie geen bestemmingen en regels worden gesteld waardoor de vestigingsplaats niet meer geschikt is om er ten minste 500 MW vermogen op te installeren. Dat betekent dat er op de daartoe aangewezen terreinen steeds fysieke ruimte moet zijn om er ten minste 500 MW vermogen te kunnen plaatsen. Dit wordt gerealiseerd met de bepaling dat wijzigingen in bestemmingen of regels niet zodanig mogen zijn dat zij de geschiktheid van de vestigingsplaats voor grootschalige elektriciteitsproductie teniet doen. Ter

verduidelijking: waar reeds 500 MW of meer vermogen op een vestigingsplaats geïnstalleerd is, wordt aan deze verplichting voldaan.

Essentieel is dat er geen nieuwe bestemmingen en regels komen die vestiging van ten minste 500 MW elektriciteit belemmeren. Geschiktheid van een vestigingsplaats voor grootschalige elektriciteitsproductie laat zich aan een aantal factoren afmeten. Ten eerste moet er bijvoorbeeld een voldoende ruime geluidscontour zijn zodat overal op de vestigingsplaats vermogen geïnstalleerd kan worden. Dat legt in een aantal gevallen beperkingen op aan bijvoorbeeld nieuwe woningbouw rondom de aangewezen vestigingsplaats. Ten tweede mogen er evenmin zodanige hoogtebeperkingen aanwezig zijn dat de installatie van voldoende hoge schoorstenen bij de elektriciteitscentrales belemmerd wordt.

Omdat de aangewezen vestigingsplaatsen voor alle brandstoffen exclusief kernenergie (en exclusief windenergie) geschikt zijn, betekent deze bepaling onder meer dat de gemeente geen beperkingen in energiepolitieke zin aan een vestigingsplaats mag opleggen. Installatie van bijvoorbeeld kolengestookt vermogen mag door de bestemming of de regels niet gehinderd worden.

Artikel 2.8.4 (algemeen)

In dit artikel wordt het begrip vestigingsplaats waar het waarborgingsbeleid kerncentrales gedefinieerd. Dat is hetzij de exacte locatie waarop de bestemming "kernenergie" rust hetzij binnen een groter terrein één of meer gronden waarop zich een reeds bestaande kerncentrale bevindt dan wel die geschikt zijn om er een kerncentrale op te vestigen.

Artikel 2.8.5 (aanwijzing vestigingsplaatsen waarborgingsbeleid kernenergiecentrales)

Dit artikel geeft aan de locaties waar het waarborgingsbeleid kerncentrales van toepassing is. Conform SEV III zijn dat de vestigingsplaatsen Borssele, Eemshaven en Maasvlakte I.

Artikel 2.8.6 (waarborgen vestigingsplaatsen)

Dit artikel bevat de bepalingen en regels over waarborging van de geschiktheid voor kernenergie van de aangewezen drie vestigingsplaatsen. Het eerste lid heeft betrekking op het blijven waarborgen van de geschiktheid van de vestigingsplaats voor bestaande kerncentrales. Gelet op de huidige praktijk is dat alleen van toepassing op de bestaande kerncentrale in Borssele.

Het tweede lid geeft aan dat op en buiten alle drie de aangewezen vestigingsplaatsen geen belemmeringen mogen opgeworpen die de bouw van een nieuwe kerncentrale belemmeren. Gewaarborgd moet worden dat de in artikel 2.8.5 genoemde locaties ook later nog zoveel mogelijk voldoen aan de belangrijkste criteria van de selectie van de vestigingsplaatsen, zoals neergelegd in de regeringsbeslissing voor vestigingsplaatsen van kerncentrales.²⁵

Artikel 2.8.7 (algemeen)

In dit artikel wordt gespecificeerd op welk type hoogspanningsverbindingen de amvb betrekking heeft. Het gaat om het nationale hoogspanningsnet, dat zijn de verbindingen met een spanning van 220 kV en hoger alsmede de daarmee verbonden schakel- en transformatorstations en andere hulpmiddelen.

²⁵ Kamerstukken II 1985/86, 18 830.

Artikel 2.8.8 (aanwijzing hoogspanningsverbindingen).

Dit artikel geeft aan voor welke tracés de reeds bestaande reserveringen in de gemeentelijke bestemmingsplannen in stand gehouden dienen te lijven.

Artikel 2.8.9 (bestemmingen hoogspanningsverbindingen).

Het eerste lid vermeldt dat er geen nieuwe bestemmingen en regels in het bestemmingsplan mogen worden opgenomen die het gebruik van de bestaande hoogspanningsverbindingen van 220 kV en hoger belemmeren. In de praktijk zal dit veelal betrekking hebben op het nalaten van het vestigen van gevoelige bestemmingen onder of in de nabijheid van het magnetische veld van de hoogspanningsverbinding dan wel het opleggen van hoogtebeperkingen voor zich onder de verbinding bevindende bestemmingen. Evenmin mogen in de nabijheid van de hoogspanningslijn bestemmingen als brandgevaarlijke inrichtingen of windturbines worden opgelegd.

Het tweede lid regelt de mogelijkheid om binnen een gemeente het tracé van een bestaande hoogspanningsverbinding te wijzigen indien ruimtelijk gewenste ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Randvoorwaarde is dat de verbinding in totaliteit niet verbroken wordt. Hierover wordt wel advies gevraagd van de beheerder van het hoogspanningsnet.

Titel 2.9 Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen

Artikel 2.9.1 (begripsomschrijvingen)

De buisleidingenstraat tussen Rotterdam en de Belgische grens bij Antwerpen maakt deel uit van de hoofdstructuur uit de Structuurvisie buisleidingen. In artikel 2.9.1 is deze nader omschreven. De buisleidingenstraat is een bij wet van 11 maart 1972 ingericht specifiek tracé voor het leggen van leidingen tussen Rotterdam en Antwerpen met een aftakking richting Vlissingen in de gemeente Reimerswaal. De grond in de buisleidingenstraat is in eigendom van de Staat. Voor de Buisleidingenstraat geldt een specifiek beheersregime waarvoor de Stichting Buisleidingenstraat Nederland verantwoordelijk is. Het beheer wordt uitgevoerd door het bureau van de Stichting. De buisleidingenstraat is opgenomen in de bestemmingsplannen van de gemeenten langs de straat. Aangezien de verbinding tussen Rotterdam en Antwerpen op het tracé van de buisleidingenstraat wettelijk geborgd is, wordt de straat niet opgenomen in de ministeriële regeling.

Artikelen 2.9.2 en 2.9.5 (aanwijzing zoekgebied buisleidingen en buisleidingenstrook)

De artikelen 2.9.2 en 2.9.5 betreffen de aanwijzing van het zoekgebied en de buisleidingenstrook. De breedte van de strook is precies bepaald, 70 meter waar het kan, en slechts daar waar het moet, waar bijvoorbeeld sprake is van een 'flessenhals', dat wil zeggen een breedte van minder dan 70 meter. Van tevoren is door het Rijk, in overleg met gemeenten, een zo goed mogelijke inschatting gemaakt wat de meest geschikte buisleidingenstrook is. Aan weerszijden van de buisleidingenstrook zal een zoekgebied buisleidingen worden aangegeven van 250 meter breedte. Het uitgangspunt is dat buiten de buisleidingenstrook en het zoekgebied het leggen van buisleidingen of daarvoor toestemming te verlenen niet toegestaan is.

Artikel 2.9.5, tweede lid, bepaalt dat bij de vaststelling van een (nieuw) bestemmingsplan rekening dient te worden gehouden met de gereserveerde leidingstrook en hier geen nieuwe bestemmingen worden toegestaan die het

leggen van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen belemmeren. Dat houdt in dat bestemmingen niet hoeven te veranderen maar dat er in de strook wel sprake zal zijn van zekere beperkingen voor nieuwe bestemmingen.

Artikel 2.9.3 (afwijking buisleidingenstrook)

Artikel 2.9.3 maakt het mogelijk dat de gemeente gedurende een periode van vijf jaar binnen het vastgelegde zoekgebied, bij de Minister van IenM een gemotiveerd verzoek kan indienen om af te wijken van de in de ministeriële regeling aangegeven buisleidingenstrook. De gemeente dient dan wel een doorgaande strook van, zo mogelijk, 70 meter breed beschikbaar te houden voor buisleidingen. Aan de gemeentegrenzen dient deze strook aan te sluiten op de strook in de buurgemeente. Binnen het zoekgebied gelden afgezien hiervan geen nieuwe van rijkswege opgelegde beperkingen. Voor afwijking van de buisleidingstrook is wel in alle gevallen voorafgaand overleg met en toestemming van de Minister van IenM nodig.

Artikel 2.9.4 (buisleidingen van nationaal belang buiten de buisleidingenstrook niet toegestaan)

In uitzonderlijke gevallen kan ingevolge artikel 2.9.4, tweede lid, ontheffing worden verleend voor de aanleg van buisleidingen buiten de buisleidingenstrook. Hierbij valt te denken aan af- en aantakkingen van en naar de leidingstroken. Hier moet een optimum gevonden worden tussen zo kort mogelijke afstand en de mogelijkheid van bundelen met bestaande infrastructuur. Als bundeling leidt tot een in verhouding buitensporig lange route dan kan worden gekozen voor een kortere route. Ook kan het voorkomen dat een bestaande buisleiding van nationaal belang buiten een strook dient te worden vervangen; dan verdient het aanbeveling eerst na te gaan of de nieuwe leiding in een leidingstrook gelegd kan worden, maar op grond van ruimtelijke en economische overwegingen kan hiervan worden afgezien.

Normaliter kan er van worden uitgegaan dat nieuw aan te leggen buisleidingen in de in de structuurvisie buisleidingen aangegeven stroken ingepast kunnen worden. Het valt echter in de praktijk niet uit te sluiten dat zich nieuwe inzichten voordoen waarbij een tracé voor een nieuwe buisleiding van nationaal belang buiten de aangegeven leidingstroken om verschillende redenen te verkiezen valt. In een dergelijke uitzonderlijke situatie kunnen de Minister van IenM en als het om gasleidingen van nationaal belang gaat, de Minister van EL&I besluiten om voor die nieuwe losse leiding afwijking van de in de structuurvisie buisleidingen opgenomen leidingstroken toe te staan. Voorwaarde is dan wel dat er sprake is van besluitvorming door middel van een rijksinpassingsplan. Nut en noodzaak van deze keuze om af te wijken van de hoofdstructuur zullen goed moeten worden onderbouwd. Voor een dergelijke afwijking is geen wijziging van de structuurvisie buisleidingen noodzakelijk, omdat het in deze visie opgenomen algemene beleid inzake buisleidingen geen verandering ondergaat. De afwijkingsmogelijkheid geldt alleen voor losse nieuwe leidingen. Afgezien van de in artikel 2.9.6 bedoelde kleinere afwijkingen zijn afwijkingen van de in de structuurvisie buisleidingen opgenomen leidingstroken niet toegelaten. In dat geval zal de structuurvisie buisleidingen herzien moeten worden.

Artikel 2.9.6 (ondergeschikte wijzigingen buisleidingenstrook)

Ondergeschikte wijzigingen in de ligging van de buisleidingenstrook - al dan niet op verzoek van een gemeente - die niet de hoofdstructuur aantasten, kunnen ingevolge artikel 2.9.6 door de Minister van IenM worden doorgevoerd. Hierbij moet het gaan om wijzigingen die zich niet verder uitstrekken dan tot drie

gemeentes en de lengte van de aan te passen strook niet meer bedraagt dan drie kilometer.

Titel 2.10 Ecologische hoofdstructuur

Artikel 2.10.1 (begripsomschrijvingen)

Tot de wezenlijke *kenmerken en waarden* behoren de natuurdoelen en natuurkwaliteit, de geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, de mate van stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur, en de belevingswaarde, zoals die reeds aanwezig of beoogd zijn.

Artikelen 2.10.2 en 2.10.3 (aanwijzing en begrenzing EHS, en wijziging van de begrenzing)

Het ligt voor de hand dat de in artikel 2.10.2 bedoelde aanwijzing van gebieden en het geometrisch vaststellen ervan geschiedt in overeenstemming met de Nota Ruimte en Infrastructuur. Waar artikel 2.10.2 de eerste plaatsbepaling regelt, heeft artikel 2.10.3 betrekking op aanpassingen die nog kunnen volgen na de eerste plaatsbepaling.

Artikel 2.10, 3, tweede lid, onderdeel d, bepaalt dat er bij een voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan ten opzichte van een eerder bestemmingsplan alternatieven moeten zijn afgewogen. Het ligt voor de hand dat de onderbouwing van de voorgenomen wijziging in de toelichting bij het (nieuwe) bestemmingsplan in ieder geval zorgvuldig is onderbouwd.

Artikel 2.10.5

Het is logisch dat de toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid een verantwoording bevat omtrent de aard van de effectbeperkende of compenserende maatregelen, de begrenzing van het compensatiegebied, en de wijze waarop die compensatie duurzaam is verzekerd.

Artikel 2.10.6 (saldobenadering in verordening)

Het ligt voor de hand dat de toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.10.6 een verantwoording van de aard, de wijze waarop en het tijdstip van verwezenlijking van de kwaliteits- of kwantiteitswinst, bedoeld in artikel 2.10.6 bevat.

Titel 2.11 Primaire waterkeringen buiten het kustfundament

Artikel 2.11.1 (begripsomschrijvingen)

Het begrip beschermingszone wordt gedefinieerd in art. 1.1 van de Waterwet: een aan een waterstaatswerk grenzende zone, waarin ter bescherming van dat werk voorschriften en beperkingen kunnen gelden. Een waterstaatswerk is volgens de Waterwet een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. Het gaat in titel 2.11 alleen om de primaire waterkeringen buiten het kustfundament en hun beschermingszones. Door aan te sluiten bij de definitie in de Waterwet wordt duidelijk dat het om dezelfde zones gaat als in de leggers bedoeld in artikel 5.1 van de Waterwet.

Artikel 2.11.2 (hoofdbestemming primaire waterkering en aanduiding beschermingszones)

De bepaling dat een bestemmingsplan aan de primaire waterkering een bepaalde (hoofd)bestemming moet geven, betekent tevens dat zij en de desbetreffende gebieden op de bij het bestemmingsplan behorende kaart zichtbaar gemaakt worden. De beschermingszone wordt niet als zodanig bestemd, deze kan vele

bestemmingen hebben. Wel wordt deze zone aangeduid in het bestemmingsplan. De termen gebiedsaanduiding en vrijwaringszone zijn overeenkomstig het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO) 2008, de standaard voor bestemmingsplannen die is aangewezen in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening. Een gebiedsaanduiding in een bestemmingsplan is een aanduiding die verwijst naar een gebied waarvoor bij de toepassing van het bestemmingsplan specifieke regels gelden of waar nadere afwegingen moeten worden gemaakt. Bij gebiedsaanduidingen gaat het veelal om zones en (deel)gebieden die aan niet-ruimtelijke regelgeving zijn ontleend. Een vrijwaringszone is een type gebiedsaanduiding; andere typen zijn bijvoorbeeld geluidzones en veiligheidszones.

Voor wat betreft waterkeringen kent de standaard de begrippen vrijwaringszone-duin en vrijwaringszone-dijk. Omdat deze begrippen niet toepasbaar zijn in gevallen waar de primaire waterkering een (civieltechnisch) kunstwerk is, bijvoorbeeld een sluis, is in het besluit de benaming vrijwaringszone-waterstaatswerk toegevoegd. De standaard zal hier op worden aangepast.

Artikel 2.11.3 (algemene regels ter zake van de primaire waterkering en gronden in de beschermingszone)

Dit artikel bepaalt dat een bestemmingsplan geen nieuwe bestemmingen of nieuwe regels omtrent het gebruik van de grond bevat die kunnen leiden tot een belemmering voor het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire waterkering. De beheerder van de primaire waterkering is het meest geëquipeerd om te beoordelen of een bestemming belemmeringen oplevert in het kader het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire kering. De waterbeheerder houdt zich immers ook bezig met de beoordeling van concrete vergunningaanvragen van activiteiten in de beschermingszone bij de primaire waterkering of op de waterkering zelf. Een activiteit die voldoet aan de algemene regels van de beheerder of waarvoor een vergunning kan worden verkregen van de beheerder kan ruimtelijk mogelijk worden gemaakt.

De waterbeheerder en de gemeentelijke overheid kunnen in het overleg op grond van artikel 3.1.1 Bro samen bezien of er gelet op de bijzonderheden van de wensen van de gemeente en de wensen van de beheerder er mogelijk ruimte is om in overleg voor de nieuwe ontwikkelingen een andere bestemming vast te stellen die binnen de zone ligt maar die gezien de lokale omstandigheden geen belemmering vormt voor het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire waterkering. Zodra immers in het overleg op grond van artikel 3.1.1 Bro is vastgesteld dat een ontwikkeling het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de waterkering niet kan belemmeren kan toestemming worden gegeven voor de ontwikkeling. Alvorens overgegaan kan worden tot realisatie dient ook de beheerder van de primaire waterkering daarvoor vergunning te verlenen.

Titel 2.12 IJsselmeergebied (uitbreidingsruimte)

Artikel 2.12.2 (bestemmingsplannen)

Zoals in het algemene deel van de toelichting beschreven mag een bestemmingsplan beperkt nieuwe bebouwing mogelijk maken. Omwille van de duidelijkheid is hieraan toegevoegd dat de beperking ook geldt voor landaanwinning (bijvoorbeeld door inpoldering of zandopspuiting), omdat dit ook het waterbergend vermogen vermindert. In het tweede lid worden de projecten benoemd waardoor de uitzonderingen gemaakt worden. Met het project Schaalsprong Almere wordt bedoeld op de westelijke uitbreiding van de stad

Almere, zoals bedoeld in de RAAM-brief (Kamerstukken II, 2009-2010, 31089, nr. 7). Het tweede lid, onder f, bepaalt dat de gemeenten waar geen ruimte voor projecten is vrijgegeven 5 ha mogen benutten. Conform het Nationaal Waterplan geldt daarbij de voorwaarde dat de bebouwing aansluit op de bestaande bebouwing. Daarmee wordt bedoeld op zowel fysieke aansluiting, ook op bestaande infrastructuur, als aansluiting qua inpasbaarheid en maatvoering.

Het derde lid maakt duidelijk dat het verbod op landaanwinning van het eerste lid niet van toepassing is op overstroombare natuurontwikkeling, wat immers geen beperking oplevert van het waterbergend vermogen in het IJsselmeergebied. Dat geldt bijvoorbeeld voor vooroevers die worden aangelegd voor de waterveiligheid en die tevens een natuur- of landschapsbestemming krijgen. Het vierde lid bepaalt dat de maximale toegestane oppervlakten gelden volgens de gemeentelijke indeling van 22 december 2009. Dit is van belang voor het geval dat gemeentelijke herindelingen plaatsvinden. In geval van gemeentelijke samenvoeging kunnen de oppervlakten van de samengevoegde gemeenten bij elkaar worden opgeteld. Indien het gebied van een gemeente overgaat naar meer gemeentes, kunnen deze gemeentes desgewenst onderling afspraken maken over de verdeling van op dat moment nog onbenutte bebouwingsruimte.

Titel 2.13 Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde

Artikel 2.13.2 (begrenzing)

In dit artikel zijn de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde aangewezen. Voor de huidige UNESCO-werelderfgoederen de Beemster en de Stelling van Amsterdam zijn de begrenzingen van de gebieden exact weergegeven in GML bestanden en op bij het besluit gevoegde kaart 12. Voor de overige gebieden, die op de voorlopige lijst staan om als werelderfgoed aangewezen te worden, zijn de begrenzingen van de gebieden indicatief aangegeven. De desbetreffende provinciale staten zijn in medebewind geroepen om de begrenzing nauwkeuriger vast te stellen. Het gaat om een nadere begrenzing waarbij de indicatief vastgestelde begrenzing leidend is. De nadere begrenzing heeft tot doel te bewerkstelligen dat op lokaal niveau alle onderdelen van het gebied van cultuurhistorisch belang onder het erfgoed vallen. Voor kennis en overleg kunnen provinciale staten bij de begrenzing de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) betrekken. Indien provinciale staten de nadere begrenzing niet binnen één jaar na inwerkingtreding van deze titel vaststellen, leggen de Minister van IenM en de Minister van OCW de nadere begrenzing vast.

Artikel 2.13.3 (kernkwaliteiten)

Bij dit besluit zijn voor elk erfgoed de kernkwaliteiten globaal beschreven. Het is aan provinciale staten om deze kernkwaliteiten uit te werken en te concretiseren op regionale en lokale schaal. Bij deze uitwerking kan voor kennis in overleg worden getreden met de RCE. Een eerste onderbouwing van de kernkwaliteiten per erfgoed volgt hieronder.

Nieuwe Hollandse Waterlinie

Het erfgoed de Nieuwe Hollandse Waterlinie is geplaatst op de Voorlopige Lijst vanwege het unieke gebruik van water voor de verdediging van land, het daaraan gekoppelde stelsel van waterwerken en de gaafheid van het complex van verdedigingswerken.

De Nieuwe Hollandse Waterlinie is aangelegd en voortdurend aanpast tussen 1815 en 1940. Het werk als geheel bestaat uit een samenhangend stelsel van inundatievelden, die konden worden gereguleerd door dijken, kanalen, sluizen, dammen en inlaten. Forten en andere verdedigingswerken als

groepsschuilplaatsen en loopgravenstelsels liggen op plaatsten die niet of moeilijk te inunderen waren of op andere strategische plekken waar wegen, spoorwegen en waterwegen die de verdedigingslinie doorsneden. Daarnaast maken enkele vestingsteden deel uit van de linie, waaronder Naarden en Gorinchem. Tussen Muiden en Abcoude overlapt de Nieuwe Hollandse Waterlinie deels de Stelling van Amsterdam.

De duidelijke relatie tussen de linie en het omringende landschap van veenontginningen, droogmakerijen, stroomrug- en komgrondontginningen is nog steeds zichtbaar. Bij de aanleg van de verdedigingslinie maakte het toenmalige Ministerie van Oorlog gebruik van dit bestaande laaggelegen, open en waterrijke landschap. In de linie zijn steeds bestaande elementen geïncorporeerd (dijken, kaden, sluizen, polders als inundatiegebieden en dergelijke) en nieuwe toegevoegd, zonder dat deze elementen een uitgesproken militaire expressie hebben gekregen. Daardoor is de linie nu als verdedigingswerk weinig opvallend in het landschap aanwezig.

De forten markeren de plaats van de linie in het landschap. Door de camouflerende begroeiing zijn ze enigszins aan het directe zicht onttrokken. De voormalige schootsvelden rondom de forten zijn nog vaak onbebouwd en kennen weinig opgaande begroeiing. In deze schootsvelden lagen de zogeheten verboden kringen met strenge bouwbeperkingen waar alleen snel verplaatsbare of afbreekbare houten gebouwen mochten worden opgetrokken. Ook de voormalige inundatievelden kennen nu nog steeds weinig begroeiing en bebouwing en een grote mate van openheid.

Romeinse Limes

Het Nederlandse deel van de Romeinse Rijksgrens de Limes staat op de Voorlopige Lijst vanwege de hoogstaande technologische en organisatorische kennis van het Romeinse Rijk een 5.000 km lange grens met bijbehorende militaire en burgerlijke infrastructuur te plannen, aan te leggen en te onderhouden. Door de natte omstandigheden in Nederland is nu nog een groot deel van dit Romeinse erfgoed goed geconserveerd in de ondergrond aanwezig.

De restanten van de Limes bevinden zich in de bodem in de Rijnzone tussen de kust bij Katwijk in het westen en Lobith in het oosten. Langs de oevers van de dynamische Rijn is de Limes in de eerste eeuw van onze jaartelling aangelegd en in de drie daaropvolgende eeuwen aangepast en onderhouden. In een zone liggen diverse overblijfselen van deze vroegere militaire zone, waaronder 19 forten (castella) met bijbehorende kampdorpen (vici), grafvelden, infrastructuur bestaande uit wegen, waterwerken en wachttorens en ook diverse scheepswrakken in de rivierbedding van de voorlopers van de huidige Rijn.

Uit de diverse vondsten blijkt dat de Limes naast een militaire grens ook een zone was, waarin handel en contact tussen de Romeinen en de lokale bevolking plaatsvond. De Nederlandse Limes maakte deel uit van een grotere internationale structuur, lopend van Brittannië in het westen tot Klein-Azië in het oosten. De onderdelen Hadrians Wall en de Obergermanische-Raetische Limes staan reeds op de Werelderfgoedlijst van UNESCO.

In Nederland zijn diverse restanten van de Romeinse beschaving te vinden. De Limes is hierin een bijzonder onderdeel vanwege zijn schaal en aaneengesloten (internationale) structuur. Met de Limes samenhangende Romeinse overblijfselen, zoals Forum Hadriani in Voorburg, de Romeinse militaire en civiele nederzettingen in Nijmegen en het kanaal van Corbulo, zijn over het algemeen reeds beschermd via de Monumentenwet 1988.

De ligging van een groot deel van de restanten van de Limes is bekend. Het naslagwerk *Limes Atlas* (2005), onder de redactie van Must Stedenbouw en Bernard Colenbrander, gaat uitgebreid in op de ligging en samenstelling van de Limes.

Beemster

Droogmakerij De Beemster is in 1999 geplaatst op de Werelderfgoedlijst van UNESCO. Het is een meesterwerk van creatieve planning. In het ontwerp van de droogmakerij zijn de idealen van de Oudheid en de Renaissance toegepast. De 17^e-eeuwse idealen zijn nog steeds goed waarneembaar in het totale gebied. De Beemster heeft een (inter)nationale voorbeeldfunctie gehad voor andere droogmakerijen en staat symbool voor een grote stap in de omgang van de mens met het water.

Het concept dat ten grondslag heeft gelegen aan de ruimtelijke indeling van de droogmakerij de Beemster is sinds de aanleg in de 17^e eeuw in essentie niet veranderd. Het ensemble van de droogmakerij bestaat naast het grid van wegen, waterlopen en percelen, grote mate van openheid, uit de ringdijk en ringvaart, relatief hooggelegen wegen met laanbeplanting, monumentale stolpboerderijen en molengangen, vijf forten van het Werelderfgoed de Stelling van Amsterdam en de nederzettingen Middenbeemster, Noordbeemster, Westbeemster en Zuidoostbeemster.

Stelling van Amsterdam

De Stelling van Amsterdam staat op de Werelderfgoedlijst van UNESCO als een buitengewoon voorbeeld van een uitgebreid samenhangend verdedigingssysteem uit de eind 19^e, begin 20^e eeuw. De verdedigingslinie is intact en goed bewaard gebleven. De Stelling is opmerkelijk door de unieke manier waarop waterbouwkunde is gebruik voor de verdediging van een belangrijke stad van het land.

De Stelling van Amsterdam is een 135 kilometer lange gesloten ring van een samenhangend militair stelsel van onderling verbonden dijken, dammen, inundatievelden, forten en andere 'kunstwerken'. De Stelling diende tot de jaren '20 van de 20^e eeuw als laatste verdedigingsstelling voor het geval de vijand door eerdere linies (Grebbeinie, Nieuwe Hollandse Waterlinie) zou breken. Tussen Abcoude en Weesp overlapt de Stelling van Amsterdam deels met de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

De duidelijke relatie tussen de linie en het waterrijke omringende landschap van veenontginningen en droogmakerijen is nog steeds goed zichtbaar. Bij de aanleg van de verdedigingslinie bouwde het toenmalige Ministerie van Oorlog voort op dit bestaande laaggelegen, open en waterrijke landschap. In de linie zijn steeds bestaande elementen geïncorporeerd (dijken, kaden, sluizen, polders als inundatiegebieden en dergelijke) en nieuwe toegevoegd, zonder dat deze elementen een uitgesproken militaire expressie hebben gekregen. Nu is de linie daardoor als verdedigingswerk weinig opvallend in het landschap aanwezig. Forten en andere verdedigingswerken liggen op plaatsen die niet of moeilijk te inunderen waren of op andere strategische plekken waar wegen, spoorwegen en waterwegen die de militaire stelling doorsneden. De forten markeren de plaats van de linie in het landschap, maar zijn vaak door camouflerende begroeiing aan het directe zicht onttrokken. De voormalige schootsvelden rondom de forten zijn nog vaak onbebouwd en kennen weinig opgaande begroeiing. In deze schootsvelden lagen de zogeheten verboden kringen met strenge bouwbeperkingen waar alleen snel verplaatsbare of afbreekbare houten gebouwen mochten worden opgetrokken. Ook de voormalige inundatievelden kennen nu nog weinig begroeiing en bebouwing.

Artikel 2.13.4 (provinciale verordening)

Bij provinciale verordening worden ten behoeve van de bescherming van de kernkwaliteiten van de erfgoederen regels gesteld voor bestemmingsplannen en de toelichting daarbij. Voor de erfgoederen bewerkstelligen de regels in ieder geval het behoud en de versterking van de kernkwaliteiten van de erfgoederen bij wijziging van een desbetreffend bestemmingsplan.

HOOFDSTUK 3 OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 3.1 (termijn uitvoering algemene regels)

In vrijwel alle artikelen van dit besluit is aangegeven, dat de regel alleen van toepassing is wanneer een na inwerkingtreding van het Barro van kracht wordend bestemmingsplan voor het eerst een nieuwe ontwikkeling of nieuwe bebouwing mogelijk maakt, de zogenaamde nieuw-nieuwbepalingen .

Dit besluit treedt gefaseerd in werking. Dit houdt in dat deze regel in werking treedt op het moment waarop het betreffende Barro-artikel(onderdeel) in werking is getreden.

In een aantal gevallen is bepaald dat bepalingen van het Barro bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan in overeenstemming met het Barro dienen te worden gebracht.

In uitzonderingsgevallen, waarbij de bepalingen in het Barro expliciet een aanpassing van ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen, vergen (anders dan de algemene termijnen van herziening van de Wro) geldt de termijn van drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van desbetreffende bepalingen van het Barro.

Artikel 3.2 (ontheffingsbevoegdheid)

Bij de wet van ... (Stb.....) houdende wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en het verlenen van een ontheffing van algemene regels) is de mogelijkheid geopend om in provinciale of landelijke algemene regels ten aanzien van de ruimtelijke ordening een ontheffingsbevoegdheid op te nemen. Die ontheffing moet worden gezien als een noodklep voor bijzondere situaties, die bij het stellen van de algemene regel *niet zijn voorzien*. Het gaat dus om niet voorzienbare omstandigheden. In de wet is uitdrukkelijk vastgelegd dat die ontheffing alleen aan de orde kan zijn indien de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk beleid in verhouding tot het met die bepalingen te dienen nationale belangen onevenredig wordt belemmerd. Voor een verlening van een ontheffing komen dan gevallen in aanmerking waarbij een onverkorte toepassing van de algemene regel zou leiden tot gevolgen die onevenredig nadelig zijn in verhouding tot het met de algemene regel te dienen nationale belang. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toestaan van een wenselijke innovatieve ruimtelijke ontwikkeling die van een zodanig groot belang wordt geacht dat in dat concrete geval de algemene regel buiten toepassing zou moeten blijven. Voor redelijkerwijs *voorzienbare* situaties zal in de algemene maatregel van bestuur of de provinciale verordening zelf een voorziening moeten worden getroffen, bij voorbeeld door reeds in de regel vast te leggen voor welke situaties de regel niet van toepassing is.

Conform het gestelde in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot de bovengenoemde wetswijziging is in deze amvb uiterst zorgvuldig omgegaan met de toekenning van de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing om van de algemene regels af te wijken. Het gaat om onderwerpen waarvoor weliswaar de aard en strekking van gewenste afwijkingen van de algemene regels niet in

concreto is te voorzien, maar wel de kans op wenselijkheid van afwijkingen in enige vorm groot wordt geacht.

De aanvraag om te mogen afwijken wordt door burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten ingediend bij de Minister van IenM als het een afwijking van een norm uit de amvb betreft. Deze dient een besluit te nemen omtrent de aanvraag. De algemene regels uit de Awb zijn hierop van toepassing. Omdat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan altijd vooroverleg plaatsvindt met de diensten van het Rijk, die belast zijn met de behartiging van de belangen die in het bestemmingsplan in het geding zijn, zal in dat vooroverleg de bewuste afwijking en dus ook de aanvraag en (on)mogelijkheid om de afwijking toe te staan onderwerp van bespreking vormen.

Het definitieve besluit tot verlening van de ontheffing wordt vervolgens aan burgemeester en wethouders bekend gemaakt, waarna het bestemmingsplan aan de gemeenteraad ter vaststelling zal worden voorgelegd²⁶. Indien van toepassing geldt mutatis mutandis hetzelfde voor gedeputeerde staten.

Voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van en de uitspraak op een beroep worden de ontheffing en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan of het provinciaal inpassingsplan, ten behoeve waarvan die ontheffing is verleend, als één besluit aangemerkt. Ook anderszins is er wat betreft de beroepsmogelijkheid ten aanzien van de gevraagde ontheffing voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de regeling voor het beroep tegen besluiten waarop de ontheffing betrekking heeft. Omdat de Wro bepaalt dat beroep tegen bestemmingsplannen rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient te worden aangetekend, is ook hier gekozen voor een beroep in één instantie.

Ingeval een aanvraag wordt ingediend tot verlenen van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, of tweede lid, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, geldt een vergelijkbare procedure. Hoewel de Wabo geen verplicht vooroverleg kent alvorens een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend, laat de praktijk zien dat dit overleg tussen de initiatiefnemer en de gemeente in veel gevallen wel plaats vindt. Is dat het geval en blijkt dan dat voor een dergelijke omgevingsvergunning tevens een ontheffing nodig is om af te wijken van een algemene regel, opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, dan zullen de desbetreffende rijksdiensten bij dat vooroverleg worden betrokken. Ook hierbij is sprake van toetsing aan het bovenvermelde criterium voor ontheffingverlening. Het definitieve besluit tot verlening van de ontheffing wordt aan burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten bekend gemaakt, waarna deze een besluit over de aanvraag tot het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning kunnen nemen.

Voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van en de uitspraak op een beroep worden de ontheffing en de omgevingsvergunning, ten behoeve waarvan die ontheffing is verleend, als één besluit aangemerkt. Omdat het beroep tegen een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning geschiedt in twee instanties volgt het beroep tegen een ontheffing tot afwijking dezelfde lijn.

²⁶ Een vergelijkbare procedure is er bij de vaststelling van een provinciaal inpassingsplan. Dan moet voor burgemeester en wethouders worden gelezen: gedeputeerde staten en voor gemeenteraad provinciale staten. Gaat het om een beheersverordening, dan kunnen die zienswijzen alleen mede de ontwerp-toestemming betreffen als de beheersverordening tot stand komt met toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Betreft het een projectuitvoeringsbesluit dat afwijkt van een bestemmingsplan dan verloopt die procedure zoals hierboven is beschreven ten aanzien van de omgevingsvergunning.

Artikel 3.3 (uitvoeringsregels)

Voor een niet voorzienbare situatie waarin het belang van een goede uitvoering van dit besluit vraagt om een nadere regeling, kan dit geschieden bij ministeriële regeling, vanzelfsprekend binnen de kaders die het onderhavige besluit stelt. Gelet op het karakter van deze regeling ligt een terughoudend gebruik van deze bevoegdheid ligt voor de hand.

Artikel 3.4 (samenloop)

Het Barro regelt dat nationale belangen op perceelsniveau moeten worden verwerkt in bestemmingsplannen en andere decentrale ruimtelijke besluiten. De regels van de in het Barro opgenomen ruimtelijke belangen kunnen op perceelsniveau samenvallen.

Voor zover deze regels onderling niet strijdig zijn dient de gemeente de betrokken belangen in het bestemmingsplan op te nemen. Deze eis geldt ook voor een provinciaal inpassingsplan. Dit kan betekenen dat op hetzelfde perceel sprake is van een dubbelbestemming, dan wel een meervoudige bestemming. Het kan zijn dat een bepaling ingevolge titel 2.6 (Defensie) conflicteert met een voorschrift ingevolge titel 2.3 (Kustfundament), 2.4 (Grote rivieren) en 2.5 (Waddenzee en waddengebied). Voor deze situaties stelt artikel 3.4 dat titel 2.6 voorrang heeft boven de regels van de titels 2.3, 2.4 en 2.5.

Artikel 3.5

In paragraaf B.2 (grondslagen voor medebewind) van deze nota van toelichting is al ingegaan op artikel 3.5. Daarnaast zij kortheidshalve verwezen.

Artikel 3.6 (wijziging Bro)

Dit artikel is van toepassing op alle ruimtelijke besluiten die door overheden worden genomen, omdat zorgvuldige benutting van ruimte de grondslag moet zijn van alle ruimtelijke besluiten. Het artikel is niet gericht op een beschreven resultaat, omdat het optimale resultaat het beste kan worden beoordeeld door degenen die de regionale en lokale omstandigheden het beste kennen en de verantwoordelijkheid dragen voor de gewenste ontwikkelingen.

Dit artikel vraagt aan overheden om standaard de volgende opeenvolgende stappen te zetten ("de treden van de ladder") wanneer een nieuwe ontwikkeling of nieuwe ontwikkelingen om ruimtelijke inpassing vragen en het doorlopen van deze stappen te motiveren in de toelichting bij het betreffende ruimtelijke plan:

1. Beoordeling door betrokken overheden of de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag voor bedrijven- en haventerreinen, kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties en andere stedelijke voorzieningen. Naast de kwantitatieve beoordeling (aantal hectares of aantallen woningen) gaat het ook om kwalitatieve vraag (bijvoorbeeld een bedrijventerrein waar zware milieuhinder mogelijk is of een specifiek woonmilieu) op regionale schaal (tweede lid, aanhef);
2. Indien de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag, beoordeling door betrokken overheden of deze binnen bestaand bebouwd gebied kan worden gerealiseerd door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten (tweede lid, onderdeel a);
3. Indien herstructurering of transformatie van bestaand bebouwd gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om in de regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen, beoordeling door betrokken overheden of deze vraag op

locaties kan worden ontwikkeld die passend (multimodaal) ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld (tweede lid, onderdeel b).

Dit artikel betekent voor gemeenten en provincies dat de noodzaak voor en mogelijkheden om binnen dan wel buiten bestaand bebouwd gebied in een nieuwe ontwikkeling te voorzien met hun voor- en nadelen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Deze afweging wordt in het kader van een nieuw bestemmingsplan gemaakt waarna de uitkomst zijn weerslag heeft op de eventuele wijziging van bestemmingsplannen en vergelijkbare plannen.

Artikel 3.1.6, tweede lid, Bro geeft de drie stappen van de voorkeursvolgorde voor duurzame verstedelijking weer, waarbij de eerste stap is opgenomen in de aanhef van het tweede lid. Duidelijk moet zijn dat het gaat om de beoogde ontwikkeling van bedrijventerreinen, haventerreinen, kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties en andere stedelijke voorzieningen. Onder de laatste categorie vallen onder meer sociale en culturele voorzieningen, alsook voorzieningen voor onderwijs.

Voorst vraagt het tweede lid van overheden om in regionaal verband gewenste ontwikkelingen af te stemmen opdat over- of ondercapaciteit zoveel mogelijk wordt voorkomen. Dit moet leiden tot regionale afstemming van de behoefte aan woningen (in verschillende segmenten en woonmilieus), bedrijventerreinen (in verschillende milieucategorieën), kantoren en dergelijke. Leidend bij het bepalen van de behoefte aan woningen zijn de woonwensen van burgers.

Het tweede lid, onderdeel a, is de tweede stap in de voorkeursvolgorde voor duurzame verstedelijking. Deze beoogt de bouwmogelijkheden zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de daadwerkelijke behoefte in de nabije toekomst, waarbij wordt gezien of nieuwe stedelijke bebouwing kan worden geaccommodeerd door bestaande mogelijkheden binnen bebouwd gebied te benutten. Hier wordt van overheden gevraagd om, indien een regionale of intergemeentelijke behoefte aan een of meer stedelijke ontwikkelingen aantoonbaar is gemaakt, te beoordelen of de beoogde ontwikkeling binnen bestaand bebouwd gebied kan worden gerealiseerd, door mogelijkheden voor herstructurering en transformatie te benutten. Hierbij kan worden gedacht aan een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur, met uitzondering van lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of dijken.

Het tweede lid, onderdeel b, is de derde stap in de voorkeursvolgorde voor duurzame verstedelijking. Dit onderdeel bepaalt dat als inpassing van de beoogde ontwikkeling binnen het bestaande bebouwde gebied niet mogelijk is of niet in overeenstemming is met de daadwerkelijke behoefte, beoordeeld moet worden of de ontwikkeling mogelijk is op locaties die al ontsloten zijn of ontsloten worden door verschillende modaliteiten op een schaal die passend is bij de beoogde ontwikkeling. Bij grootschalige locatieontwikkelingen gaat het bijvoorbeeld om ontsluiting via weg en spoor/openbaar vervoer. Bij kleinschalige locatieontwikkelingen kan naast ontsluiting via de weg gedacht worden aan fietsverbindingen of openbaar vervoer.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,